

En quoi l'agression russe envers l'Ukraine modifie-t-elle le projet européen ?

La guerre en Ukraine a « changé le profil de l'Union européenne » selon les propos du Haut Représentant Josep Borrell lors de la 1ère édition du Forum Schuman pour les partenariats en matière de sécurité et de défense (Bruxelles, le 21 mars 2023). Au-delà de son « profil », c'est bien la nature même du projet européen qui semble être bouleversée depuis le début de l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

L'Union européenne (UE) est en effet devenue le forum privilégié de soutien à l'Ukraine pour ses Etats membres, faisant de l'Union un outil de géopolitique. Cette nouvelle donne internationale oblige l'UE à se comporter et à agir en puissance. Ce faisant, l'UE s'éloigne de son projet initial de paix pour devenir un outil sécuritaire, un instrument de puissance. Selon la définition de Gérard Dorel, une puissance est « un État qui dans le monde se distingue non seulement par son poids territorial, démographique et économique mais aussi par les moyens dont il dispose pour s'assurer d'une influence durable sur toute la planète en termes économiques, culturels et diplomatiques ». Cette notion de puissance semble être de « retour » sur la scène internationale actuelle. La présidente de l'International Crisis Group, Comfort Ero, a ainsi expliqué lors du Forum Schuman que le monde était devenu un système polycentrique en proie à des crises qui se caractérisait par « le développement de puissances moyennes autonomes de plus en plus affirmées ». Face à ce monde multipolaire, il semble être de plus en plus évident que l'union fait la force et qu'avoir une UE plus robuste est le seul moyen pour les européens d'obtenir une relation d'égal à égal vis-à-vis de ces puissances moyennes en plein essor. Pour reprendre l'expression de l'eurodéputé Bernard Guetta dans son dernier ouvrage *La nation européenne*, « l'Union parle désormais français », ce langage d'Europe puissance, d'union politique. Si la guerre en Ukraine agit comme un accélérateur de cette évolution vers une union politique, ce mouvement avait déjà été initié par les crises qu'ont provoqué le Brexit, la remise en cause de l'alliance atlantique par le président américain Trump ou encore la pandémie de covid-19. La guerre en Ukraine n'est que la dernière crise en date accélérant ce mouvement déjà en marche.

Cet essai s'attachera, en analysant les changements de politique étrangère de l'UE sur ses flancs Est et Sud, à démontrer que le contexte inédit de la guerre en Ukraine oblige l'UE à devenir une Europe puissance, modifiant de fait la nature du projet européen tel qu'envisagé par les pères fondateurs.

Tout d'abord, la rupture la plus visible est bien la création d'instruments de puissance par l'UE pour faire face à la guerre. En particulier, la création de la facilité européenne pour la paix (FEP) en 2021 est une remise en cause de l'idéal de paix européen et la preuve que l'UE s'est rendu compte de la nécessité d'agir militairement pour peser dans les affaires du monde. Via la FEP, l'UE a pu fournir du matériel létal à l'Ukraine, mais aussi à d'autres pays-tiers à travers des mesures d'assistance. Il s'agit là d'une façon de contourner l'interdiction dans les traités européens de financer des actions létales avec le budget communautaire, puisque la FEP est un instrument extra-budgétaire. Au vu des quantités non négligeable d'armements létaux qui ont été légués à l'Ukraine, c'est comme si cette interdiction contenue dans les traités était

devenue le symbole de l'ancienne UE face à la nouvelle UE « puissance » post-guerre en Ukraine. La FEP est en ce sens un « game changer » qui modifie radicalement la nature du projet européen, obligeant de fait l'UE à repenser sa stratégie vis-à-vis du reste du monde. De la même façon, l'accord du 20 mars 2023 pour fournir à l'Ukraine des munitions d'artillerie provenant des stocks existants ou via des acquisitions conjointes constitue une étape décisive pour l'Union européenne, car c'est la première fois que l'Union, pourtant basée sur un projet de paix, envisage d'acheter conjointement des armes pour un pays en guerre. Certains pourraient regretter, à raison, cette évolution belliqueuse. Mais il me semble que l'Union européenne se doit d'évoluer pour faire face à ce contexte inédit, étant donné qu'il s'agit du sort de la démocratie et des valeurs européennes qui sont en jeu dans ce conflit. En témoigne plus généralement la banalisation du narratif « d'autonomie stratégique », autrefois un concept associé à la France et qui hérissait certains, aujourd'hui une notion reprise dans la boussole stratégique et donc endossée officiellement par les institutions de l'UE.

Certains pourraient voir l'évolution de la politique de l'UE sur son flanc Est comme la preuve que cette dernière agit désormais en puissance. D'une certaine manière, nous armons et nous formons l'Ukraine qui agit comme un « proxy » se battant pour nous, défendant indirectement nos intérêts. La mission militaire EUMAM Ukraine est révélatrice de cela : nous entrons dans une phase « d'industrialisation » de notre soutien à l'Ukraine, en dispensant presque à la chaîne des formations collectives et spécialisées aux soldats ukrainiens, avec l'objectif d'en former 30 000 en deux ans. Au contraire de ce qui s'est passé dans les pays de l'ex Yougoslavie dans les années 90, cette fois l'UE agit et prend ses responsabilités. Les frappes contre la Serbie sous mandat de l'OTAN ou le massacre de Srebrenica nous rappellent cruellement que, à l'époque, la Communauté économique européenne (CEE) s'était refusée à agir en grande puissance et à entrer en guerre. Le soutien massif que nous apportons à l'Ukraine désormais est un changement de position majeur. L'UE est même allée jusqu'à octroyer à l'Ukraine le statut de pays candidat à l'adhésion en juin 2022, et ce malgré les circonstances exceptionnelles. Au-delà du poids symbolique de cette décision, on peut voir que l'Union européenne se sert de la question de l'élargissement comme d'une stratégie de politique étrangère visant à stabiliser son environnement proche.

Si nous regardons sur le flanc sud cette fois, l'Union européenne se voit obligée d'agir en puissance également.

Paradoxalement, la guerre en Ukraine oblige l'UE à s'intéresser davantage à l'Afrique, où nous assistons au passage de la lutte contre le terrorisme à une ère de compétition entre puissances sur le continent. Après tout, la lutte contre les ingérences de la Société Militaire Privée Wagner est une prolongation directe du conflit ukrainien étant donné qu'il s'agit du même ennemi qui est derrière : la Russie de Poutine. Le « pillage » de l'Afrique orchestré par les réseaux de Prigojine participe au financement de la guerre de Poutine en Ukraine. Pour répondre à cette menace, l'UE applique des stratégies de puissance et d'influence en Afrique, comme en témoigne les nouveaux modèles de missions PSDC basés sur la notion de partenariat. Le lancement de la mission *European Union Military Partnership Mission* au Niger (EUMPM Niger) démontre la volonté de l'UE de renouveler son offre sécuritaire en tenant compte des besoins du partenaire (mandats modulables et plus flexibles) afin justement de

contrer l'offre sécuritaire proposée par d'autres compétiteurs. L'UE cherche à adapter son action en fonction de la situation géopolitique, tout comme le ferait n'importe quel autre Etat. L'Afrique est aussi le terrain d'une guerre informationnelle qui est aussi une guerre de puissances : deux narratifs s'opposent, comme à l'époque de la guerre froide. Nous l'avons vu en particulier avec le narratif russe affirmant que les sanctions européennes étaient la cause de la pénurie de céréales ukrainiennes, un narratif qui n'a pas laissé insensibles bon nombre d'Etats africains. L'UE se doit dès lors de renforcer au plus vite ses outils STRATCOM pour faire face à cette lutte informationnelle.

Il appartient donc à l'UE de montrer une troisième voie, d'offrir une alternative à cette polarisation du monde à l'œuvre. Pour ce faire, l'UE doit renouveler sa relation avec les pays du Sud Global. Pour faire preuve de bonne volonté, je suggère ici une mesure qui risque d'en hériter certains : il faudrait que l'Union européenne soutienne les pays du Sud, en particulier les Etats africains, dans leur demande de réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies. J'irai même jusqu'à suggérer que, pour contrer l'argument que l'Europe puissance ne sert que les intérêts de la France, celle-ci doit céder son siège de membre permanent du Conseil de Sécurité à l'UE. En partant du constat que l'ONU est aujourd'hui paralysée car elle a figé dans le marbre des équilibres d'après-guerre désormais obsolètes, l'Europe actera en puissance si elle œuvre à façonner la structure onusienne de demain, celle qui constituera le cœur de l'ordre international en devenir. C'est un rendez-vous à ne pas manquer.

Au-delà des aspects sécuritaires, l'UE bénéficie d'une grande diversité de leviers d'action face à ses compétiteurs stratégiques. Dans d'autres domaines également, l'UE développe donc des politiques de puissance.

L'UE est en passe de devenir une puissance car il s'agit « bien plus qu'une alliance militaire » selon les termes de l'eurodéputée Nathalie Loiseau, grâce notamment à la force de son marché intérieur. Citons par exemple les législations *Digital Markets Act/Digital Services Act* pour réguler les géants du numérique, le *Net-Zero Industry Act* (qui vise à garantir qu'au moins 40 % de la demande en matière de technologies propres soit fabriquée au sein de l'UE d'ici à 2030) comme réponse à l'énorme paquet de subventions vertes de Washington ou bien le *Chips Act* visant à réduire la dépendance de l'Union européenne envers l'Asie sur le secteur très stratégique des semi-conducteurs. Toutes ces législations, les premières du genre, cherchent à protéger les intérêts stratégiques de l'Union et initient donc un agenda de grande puissance. L'on pourrait même considérer le Green Deal en soi, avec son objectif ambitieux de faire de l'Europe le premier continent neutre en termes d'émissions carbone en 2050, comme une stratégie d'influence européenne sur le reste du monde, et donc de puissance. L'autre exemple phare est bien le programme de financement d'infrastructures *Global Gateway* et ses 300 milliards d'euros d'ici 2027, investis dans des domaines qui correspondent à des secteurs stratégiques et d'intérêt pour l'UE, et qui est une réponse directe au projet *Belt and Road Initiative* chinois. Dès lors, ces actions européennes sont bien des stratégies de puissance visant à répondre à d'autres stratégies de puissance.

Je conclurai mon propos en affirmant qu'il existe un verrou au niveau institutionnel qu'il nous faut faire sauter pour parfaire la transformation de l'UE en Europe puissance : la règle de l'unanimité en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC). En effet,

l'unanimité requise dans ce domaine dévoile au grand jour les divisions entre Etats membres, divisions qui sont ensuite exploitées par nos adversaires. De même, la règle de l'unanimité pousse à un compromis autour du dénominateur commun le plus faible, chacun campant sur ses positions et bloquant ainsi toute évolution rapide. L'on pourrait alors envisager de supprimer le droit de veto, tout en conservant « l'abstention constructive » et imaginer que, si 55 % des États membres représentant au moins 65 % de la population totale de l'UE (pour reprendre la formule de la majorité qualifiée utilisée dans la procédure législative ordinaire) s'abstiennent, alors la décision PESC ne peut être adoptée en l'état. Une telle procédure empêcherait un Etat membre de bloquer les décisions de l'UE en matière de politique étrangère alors que la majorité des autres Etats membres est d'accord.

En conclusion, il semble que la guerre en Ukraine, en exposant toutes les faiblesses de l'UE (dépendance énergétique, industrie de défense faible, dépendance aux matières premières etc.), la force à devenir une Europe puissance, presque malgré la volonté des Européens. Cet état de fait, l'Union européenne doit s'en saisir et faire les réformes nécessaires, en matière de politique étrangère notamment, pour se donner les moyens d'agir sur cet ordre mondial en reconstruction. Ainsi, **l'agression russe envers l'Ukraine ne modifie pas fondamentalement le projet européen, qui reste basé sur cet idéal d'union toujours plus étroite entre les peuples de l'Europe, mais lui donne une nouvelle dimension, une nouvelle raison d'être.** Finalement, si la guerre en Ukraine a fait naître l'Europe puissance, la position de cette dernière à la fin du conflit et son attitude face aux grandes puissances (Chine, Etats-Unis, Russie) nous montrera si elle peut perdurer comme telle et influencer ce nouvel ordre mondial.
