

EN QUOI L'AGRESSION RUSSE ENVERS L'UKRAINE MODIFIE-T-ELLE LE PROJET EUROPEEN ?

Πόλεμος πάντων μὲν πατήρ ἐστι<sup>1</sup> – Héraclite, fragment 129

L'agression russe de l'Ukraine débutée le 24 février 2022<sup>2</sup> a placé l'idéal pacifiste du projet européen face à la réalité de la guerre. Ce n'est pas la première fois depuis la fin de la Seconde guerre Mondiale que cela a lieu. Il y a deux décennies, les guerres balkaniques rappelaient à l'Europe qu'elle n'était pas hors de l'Histoire<sup>3</sup> que des guerres fratricides étaient toujours susceptibles d'avoir lieu en son sein. Plus récemment, en 2015, les conséquences de la guerre civile syrienne ont placé l'Union européenne face à une crise migratoire sans précédent, qui rappelle celle à laquelle est confrontée aujourd'hui l'Union<sup>4</sup>.

Jamais, pour autant, depuis la fin de la Seconde guerre Mondiale, une guerre n'avait influencé aussi profondément le fonctionnement de l'Union européenne. Alors que l'Union avait rencontré des difficultés à organiser en commun l'arrivée de réfugiés en provenance de Syrie, les populations ukrainiennes ont fait l'objet d'un accueil exemplaire. Alors qu'une Europe de la défense peinait à voir le jour, les Etats-membres de l'Union ont créé des facilités d'achat d'équipements militaires communs et accéléré l'intégration de leurs bases industrielles et technologiques de défense. Alors qu'une Europe géostratégique était minée par intérêts divergents entre Etats-membres, une quasi-unité face à l'invasion russe de l'Ukraine a émergé, manifestée par la prise de sanctions économiques sans précédent. Alors que le processus d'élargissement semblait gelé, trois nouveaux Etats ont soumis leur candidature<sup>5</sup> et deux ont officiellement obtenu le statut de candidat<sup>6</sup>.

Toutefois, si ces évolutions surprennent par leur rapidité, aucune n'a représenté une rupture par rapport aux tendances de fond qui traversaient déjà le projet européen. Que ce soit en matière d'unification des capacités de défense commune, de constitution d'une politique étrangère intégrée, de développement des capacités budgétaires ou d'élargissement, l'Union avait déjà planté les germes des politiques qu'elle a menés. Cet essai défendra donc la thèse selon laquelle l'agression russe de l'Ukraine n'a pas eu comme conséquence une transformation radicale du projet européen, mais plutôt une accélération des dynamiques d'intégration déjà à l'œuvre. En particulier, les apports du traité de Lisbonne ont trouvé une concrétisation dans l'emploi qui en a été fait en réaction à la guerre en Ukraine. Deux domaines principaux ont, selon nous, connu des avancées importantes : le développement d'une Union davantage solidaire (I) et d'une Europe géostratégique (II).

---

<sup>1</sup> La guerre est le père de toute chose.

<sup>2</sup> Bien que des opérations militaires russes aient vraisemblablement eu lieu depuis 2014 sur le territoire ukrainien, le 24 février 2022 marque le début officiel d'une invasion militaire de grande ampleur par les forces armées russes.

<sup>3</sup> Selon Robert Kagan (La Puissance et la Faiblesse. Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial [titre original : *Of Paradise and Power : America and Europe in the New World Order*], Plon, 2003.), l'Union européenne, sous couvert du parapluie militaire américain, évoluerait dans un « paradis post-historique » préservé des politiques de puissance.

<sup>4</sup> Pour l'Europe, l'ampleur de la crise migratoire ukrainienne pour est toutefois supérieure. Selon le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, environ plus d'un million de réfugiés ont atteint l'Union européenne en 2015, contre plus de trois millions cinq cent mille en 2022.

<sup>5</sup> Le 28 février 2022, l'Ukraine a soumis sa candidature, suivi le 3 mars de la Géorgie et de la Moldavie.

<sup>6</sup> Au Conseil européen des 23 et 24 juin, la Moldavie et l'Ukraine ont officiellement obtenu le statut de candidat à l'entrée dans l'Union européenne.

**La guerre en Ukraine a causé un renforcement du caractère solidaire du projet européen, en particulier sur les plans énergétique, migratoire et politique (I).**

Face aux pénuries causées par la guerre, la solidarité énergétique du continent a commencé à se concrétiser (A).

L'Union a été constituée autour de projets d'intégration énergétique : la communauté européenne du charbon et de l'acier dès 1951, et la communauté européenne de l'énergie atomique en 1957. Le traité de Lisbonne consacre le volet énergétique des politiques de l'Union, en reconnaissant l'existence d'une compétence autonome en la matière<sup>7</sup>. Mais les différences de bouquets énergétiques nationaux et les préférences géopolitiques<sup>8</sup> avaient jusqu'à présent entravé le plein développement de ces politiques.

Ses potentialités n'ont été révélées que sous la pression du conflit russo-ukrainien. L'Union a ainsi utilisé la base juridique offerte par le traité de Lisbonne<sup>9</sup> pour organiser le stockage solidaire de produits gaziers<sup>10</sup>. L'interconnexion des réseaux européens d'énergie a été accélérée<sup>11</sup>. Le développement de capacités énergétiques propres et d'une meilleure sobriété énergétique visent à renforcer l'autonomie du continent<sup>12</sup>.

Ainsi, une politique énergétique commune ambitieuse pourrait voir le jour, poussée par les conséquences de la guerre en Ukraine. Toutefois, à moyenne échéance, la capacité des Etats-membres et des institutions à s'entendre sur une coordination de politiques touchant à la souveraineté, voire à l'identité des Etats<sup>13</sup> sera déterminante pour la pérennité de ces évolutions.

Le défi migratoire, à l'ampleur inégalée pour l'Union européenne, a été relevé grâce à un élan sans précédent de solidarité (B).

L'invasion de l'Ukraine a fait évoluer sensiblement les politiques européennes d'accueil et de protection des réfugiés. Cette politique existait déjà dans ses principes. Dès 2001, le mécanisme de protection temporaire avait été mis en place, bien avant, donc, les troubles géopolitiques en Ukraine<sup>14</sup>. La communautarisation des politiques d'asile et de migration a été renforcée par le traité de Lisbonne. Des instruments de répartition de la charge migratoire en cas d'afflux soudain et massif avaient déjà été élaborés en réaction à la crise syrienne de 2015. De plus, en réaction à l'invasion de la Crimée, l'Union européenne avait, dès juillet 2017, levé l'obligation de visa préalable pour les ressortissants ukrainiens.

L'invasion russe de l'Ukraine a toutefois entraîné un regain impressionnant de solidarité, et a permis l'utilisation de ces outils à leur plein potentiel. Pour la première fois en deux décennies, le mécanisme

---

<sup>7</sup> L'article 194 TFUE dispose ainsi que l'Union a notamment pour objectif d'assurer la sécurité des approvisionnements énergétiques des économies des Etats-membres.

<sup>8</sup> Par exemple, l'importance politique des échanges énergétiques bilatéraux entre la France et l'Algérie, ou entre la Russie et la Hongrie.

<sup>9</sup> Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, version consolidée signée à Lisbonne le 13 décembre 2007, article 194.

<sup>10</sup> Règlement modifiant le règlement UE 2017/1938 et le règlement (CE) n°715/2009 en ce qui concerne le stockage de gaz, adopté le 23 juin 2022.

<sup>11</sup> La France a ainsi convenu en septembre 2022 avec l'Allemagne d'organiser l'exportation de gaz depuis son territoire, réactivant pour ce faire un réseau gazier mosellan alors inusité.

<sup>12</sup> Le Conseil, la Commission et le Parlement européen se sont ainsi accordés, le 30 mars 2023, sur un objectif de réduction des émissions de CO2 de 42,5% à horizon 2030, ce qui constitue une accélération

<sup>13</sup> Par exemple, certains Etats sont fortement opposés à l'utilisation d'énergie nucléaire : c'est le cas de l'Autriche, qui l'a bannie suite à la catastrophe de Tchernobyl.

<sup>14</sup> Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001.

de protection temporaire a été activé pour les résidents d'Ukraine, ukrainiens et non-ukrainiens. Plus de 5 millions sont actuellement enregistrés sous un tel schéma<sup>15</sup>.

A courte échéance, le projet européen va toutefois voir les limites de sa solidarité en matière migratoire être testées. Le mécanisme de protection temporaire a pour l'instant été renouvelé pour douze mois, jusqu'à mars 2024, mais la directive idoine ne permet pas de l'étendre au-delà. Ce statut a été conçu pour n'accorder une protection temporaire que pour une durée maximale de trois ans, date au-delà de laquelle un statut de réfugié permanent devrait être accordé. La question essentielle qui va se poser à l'Union est : que faire des millions de réfugiés Ukrainiens présents en Europe, qui ne seront bientôt plus couverts par ce mécanisme, alors même que le conflit en Ukraine ne sera peut-être pas terminé, et qu'en tout état de cause le pays, ravagé, n'aura pas la capacité de rapatrier un si grand nombre de citoyens ?

La guerre en Ukraine mettra ainsi très prochainement le projet européen face aux limites de sa solidarité en matière migratoire.

La prise de conscience des risques géostratégiques auxquels sont confrontés les Etats européens non-membres de l'Union européenne a renforcé la solidarité politique du continent (C).

La guerre en Ukraine a changé la perspective géographique du projet européen. Jusqu'alors, l'adhésion de la Moldavie, de la Géorgie et surtout de l'Ukraine n'étaient envisagées qu'à très long terme, voire, en ce qui concerne l'Ukraine, n'était pas sérieusement envisagée en raison des chamboulements dans l'équilibre géopolitique de l'Union européenne que cette adhésion entraînerait. L'équilibre européen et les intérêts économiques prévalaient alors sur les considérations de solidarité pan-européenne. Par contraste, le conflit russo-ukrainien a conduit à l'obtention, en un temps record, du statut de candidat par l'Ukraine et la Moldavie.

Toutefois, les fondements des principes de l'élargissement n'ont pas été ébranlés. Les critères de Copenhague demeurent la base sur laquelle sera évaluée les nouvelles candidatures reçues. La situation exceptionnelle de l'Ukraine ne signifie pas pour autant que celle-ci pourra s'affranchir de ces règles. Pour reprendre les mots du Président de la République française, cette adhésion pourrait prendre « des décennies ».

Parallèlement, une Communauté politique européenne, institution au statut formel pour l'instant flou, mais qui n'est pas totalement distincte des institutions de l'Union, a ainsi été constituée. Elle relance le dialogue avec des Etats européens du voisinage de l'UE, comme la Turquie, l'Azerbaïdjan, l'Arménie et le Royaume-Uni. Elle témoigne ainsi de l'impulsion donnée par le conflit russo-ukrainien au projet européen vers un renforcement des relations politiques avec son voisinage.

Elle ne constitue toutefois pas non plus une révolution dans l'architecture géostratégique européenne, de tels forums de discussion comme l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, ou le format Normandie utilisé dans le cadre du conflit russo-ukrainiens, existant d'ores et déjà.

---

<sup>15</sup> Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, mai 2023.

## **Les réactions coordonnées à la guerre en Ukraine représentent un pas supplémentaire vers la constitution d'une Union européenne géopolitique (II).**

### Les projets d'autonomie stratégique de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense commencent à trouver des réalisations concrètes (A).

Le concept d'autonomie stratégique, défini comme « la capacité de l'Union européenne à agir de manière autonome lorsque cela est nécessaire »<sup>16</sup> avait été élaboré dès avant l'invasion russe de l'Ukraine. En matière de politique de sécurité et de défense, cette définition avait même précédé l'annexion russe de la Crimée en février-mars 2014<sup>17</sup>. La poursuite de politiques visant à une « autonomie stratégique ouverte »<sup>18</sup> de l'Union européenne a été entreprise depuis une décennie, en particulier sous l'impulsion du regain de tensions sino-américaines puis de la crise du Covid-19.

Toutefois, en démontrant à l'opinion publique et aux responsables publics les insuffisances de l'industrie de la défense européenne et des capacités de réaction européenne en cas de conflit de haute intensité, la guerre en Ukraine a conduit à une impressionnante accélération des efforts en direction d'une autonomie stratégique dans le domaine de la défense. Ainsi, le Fonds de défense européen a vu sa capacité budgétaire massivement multipliée, à 13 Mds € pour le CFP 2021-2027. La Facilité européenne pour la paix a vu son montant réhaussé à 8 Mds € et a été utilisé pour fournir des équipements militaires à l'Ukraine. Le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense a été monté en capacité. Ainsi la guerre en Ukraine a créé le paysage politique propice à la création d'une industrie de la défense européenne intégrée.

Le projet européen sera prochainement confronté au défi de maintenir cette unité en matière de développement d'une industrie de défense. Un des enjeux sera celui de la rapidité de la fin de la guerre. Assurer une victoire rapide du côté ukrainien, grâce à un envoi massif d'équipements à haute technologie, permettra d'éviter aux Etats-membres de devoir remplir dans l'urgence leurs stocks, et ainsi d'acheter à des fournisseurs étrangers, notamment américains, les matériels qu'ils utiliseront pour les prochaines décennies. L'Union devra également maintenir l'unité suffisante pour passer le cap de l'achat de matériel militaire en commun. Cette perspective est pour l'instant matérialisée dans la proposition d'un instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA)<sup>19</sup>. En tension avec le droit primaire de l'Union<sup>20</sup>, ces évolutions demanderont une unité renouvelée des institutions de l'Union pour émerger durablement.

### L'institution d'une Europe de la défense semble toutefois incertaine, la guerre ayant rappelé l'importance cardinale des Etats Unis en matière de sécurité collective (B).

En dépit d'importantes avancées, la question de savoir si la guerre en Ukraine sera le catalyseur de la constitution d'une architecture européenne de sécurité collective complémentaire à celle de l'OTAN demeure toujours ouverte. Ajouté par le traité de Lisbonne, l'article 42(7) TUE dispose que les Etats-membres de l'Union européenne se doivent une assistance mutuelle en cas d'agression armée. Cette clause n'avait jusqu'à l'invasion russe de l'Ukraine qu'un caractère théorique. Toutefois, la question de

---

<sup>16</sup> Conclusions du Conseil Affaires Etrangères du 14 novembre 2016, n°14149/16.

<sup>17</sup> Conclusions du Conseil Européen des 19 et 20 décembre 2013, EUCO n°217/13.

<sup>18</sup> Communication de la Commission du 27 mai 2020 « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », COM(2020) 456 final.

<sup>19</sup> Proposition de règlement du 19 juillet 2022 « établissant le renforcement de l'industrie de défense européenne au moyen d'un instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'un acte d'acquisition en commun » COM(2022) 349 final.

<sup>20</sup> L'article 41(2) TUE exclut explicitement du budget de l'Union les dépenses liés aux opérations militaires et le domaine de la défense.

sa portée réelle se pose à nouveaux frais alors que les Etats-membres limitrophes de la Russie craignent pour leur intégrité territoriale.

Cependant, si elle pourrait constituer le creuset de la constitution, à l'avenir, d'une architecture européenne de sécurité collective, l'invasion russe de l'Ukraine semble pour l'instant avoir au contraire démontré, à court terme, le caractère pivotale de l'alliance atlantique. Ainsi, deux Etats-membres, la Suède et la Finlande, ont rapidement fait le choix de candidater à rejoindre l'OTAN, tout comme l'Ukraine, également candidate à l'adhésion à l'Union européenne. La participation américaine massive au soutien logistique aux forces ukrainiennes semble avoir prouvé la constance de la nature pacifique du projet européen, encore éloigné des caractéristiques d'une alliance militaire.

**Au vu des défis nouveaux qui frappent actuellement l'Union et des mutations qu'elle est en train de subir, nous sommes ainsi convaincus que, dans la tempête, il est, aujourd'hui plus que jamais, nécessaire de garder le cap du projet européen.**

Si l'Histoire semble démontrer que les guerres sont le plus puissant moteur d'intégration des unions politiques<sup>21</sup>, elle indique également que l'Union européenne ne s'est pas faite « d'un coup, ni dans une construction d'ensemble », mais par des « réalisations concrètes créant d'abord des solidarités de fait »<sup>22</sup>. Ainsi, la guerre russo-ukrainienne n'a pas révolutionné le projet européen. Elle a cependant renforcé les solidarités de fait entre les Etats-membres, et entre l'Union et ses voisins. C'est donc bien dans la poursuite, patiente et constante, des impulsions données par ce nouveau constat de solidarité que l'Union avancera dans son projet d'intégration au long cours.

Le choc de la guerre en Ukraine a précisé les intérêts géopolitiques communs de l'Union européenne. Un projet européen plus « réaliste »<sup>23</sup> semble ainsi voir le jour, un projet dont la « conscience libérale »<sup>24</sup> ne serait plus horrifiée par la réalité de la guerre. Toutefois, si elle ne doit pas s'enfermer dans la posture des « belles âmes »<sup>25</sup>, l'Union ne doit pas pour autant céder à une logique agonistique de « l'ami et de l'ennemi »<sup>26</sup>, voire de « choc des civilisations »<sup>27</sup>. Il demeure aujourd'hui essentiel de préserver la nature libérale du projet européen. La promotion incessante des « valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit »<sup>28</sup> doivent continuer à constituer l'essence du projet européen, par-delà les considérations d'intérêts géopolitiques.

Aujourd'hui comme au sortir de la Seconde guerre Mondiale, « la paix mondiale ne peut être sauvegardée que par des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent »<sup>29</sup>. Un projet européen plus solidaire, et plus affirmé sur la scène internationale, doit donc persévérer dans les évolutions impulsées par l'invasion russe de l'Ukraine, qui a, par bien des aspects, révélé l'Europe à elle-même.

---

<sup>21</sup> La guerre de Sécession (1861-1865) est considérée comme le moment pivotale du passage des Etats-Unis vers un véritable Etat fédéral.

<sup>22</sup> Pour reprendre les termes prophétiques de la déclaration Schuman du 9 mai 1950.

<sup>23</sup> Au sens de la théorie réaliste des relations internationales.

<sup>24</sup> Pour reprendre l'analyse de la pensée libérale de la guerre développée par Michael Howard dans *War and the Liberal Conscience*, publié en 1978.

<sup>25</sup> Ce terme désigne, pour Hegel, les tenants du pacifisme qui ne tiennent pas compte de la réalité de la nature conflictuelle des relations humaines. Georg Friedrich Hegel, *Principes de la philosophie du droit*, 1820.

<sup>26</sup> Carl Schmitt, *La Notion de politique*, 1932.

<sup>27</sup> Samuel Huntington, *Le Choc des civilisations*, 1996.

<sup>28</sup> Traité sur l'Union européenne, version consolidée signée à Lisbonne le 13 décembre 2007, préambule, deuxième paragraphe.

<sup>29</sup> Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, signé le 18 avril 1951, préambule, premier paragraphe.