

15ème Conférence annuelle sur l'Union européenne et ses voisinages

Mardi 7 février 2023

IEE Université Saint Louis Bruxelles

« La guerre en Ukraine: quelles conséquences pour les pays de nos voisinages - Est et Sud - ; quels défis nouveaux pour l'Union européenne ?»

Compte-rendu analytique

Introduction

Cette conférence s'inscrit dans un programme de recherche conduit au sein de l'IEE Saint-Louis - Bruxelles.

Centré à l'origine sur les pays ou régions de nos voisinages et leurs relations avec l'UE et sur l'analyse de la PEV (politique européenne de voisinage), ce programme est maintenant orienté plus spécifiquement sur des études de cas qui dans ces mêmes pays et régions recèlent de grands défis géopolitiques pour l'Union.

Après avoir analysé dans ce contexte les découvertes d'hydrocarbures en Méditerranée orientale (2021) puis la politique étrangère de la Turquie (2022) nous nous sommes tournés cette année sur la guerre en Ukraine et ses conséquences à court et long terme.

Ceci autour de trois sessions consacrées successivement

- 1) à l'Ukraine et aux pays du partenariat oriental ainsi qu'à la Turquie,
- 2) aux voisins de la rive sud de la Méditerranée et aux pays d'Asie centrale
- 3) aux défis nouveaux qui se posent à l'UE tant dans ses politiques d'élargissement, de voisinages, et de partenariats, que dans sa politique étrangère et de sécurité commune y inclus la défense.

Compte-rendu

La première session a clairement montré à travers les trois exposés (Oléna Snigyr; George Niculescu; Yavuz Baydar)

- a) Que la guerre que la Russie mène en Ukraine depuis presque un an déjà va s'inscrire dans la durée, dépasse largement dans ses objectifs et ses conséquences possibles le contrôle (ou même l'annexion ?) de ce seul pays - soumis chaque jour à des attaques et destructions massives, et qu'il faut absolument soutenir économiquement et militairement aussi longtemps que nécessaire - que ses résultats sont incertains.
- b) Qu'elle remet en cause profondément l'équilibre de sécurité européen issu de la fin de la guerre froide et de la disparition de l'URSS et, au-delà, peut-être, l'ordre mondial et le droit international.
- c) Que à ce titre, ainsi que pour le simple respect de la souveraineté de l'Ukraine et du respect du droit international, elle doit absolument être gagnée par le camp des démocraties jusqu'à la pleine reconnaissance du territoire ukrainien et à la condamnation effective de tous les crimes de guerre commis sur le terrain ainsi que de leurs auteurs par recours à un tribunal international spécial.
- d) Qu'en cas de «victoire» (peu probable) – ou même de non défaite claire et complète – de la Russie, ce serait la porte ouverte non seulement à une violation injustifiable du droit le plus élémentaire mais aussi à une expansion du contrôle et/ou de la capacité de déstabilisation de Moscou non seulement sur l'Ukraine , mais encore sur la majorité des autres pays du partenariat oriental et du Caucase (Moldavie ; Géorgie ; Arménie) avec en conséquence une menace accrue pesant sur les pays limitrophes de la mer Noire (Roumanie , Bulgarie).
- e) Que cette perspective affecte déjà chacun des pays du pacte oriental soumis dès aujourd'hui soit à de nombreux facteurs de contrôle et d'autoritarisme (Biélorussie) , soit à une fragilisation sécuritaire avec risques de déstabilisation politique (Moldavie, Géorgie : stationnement de troupes Russes en Transnistrie, en Ossétie et en Abkhazie), soit enfin à de fortes pressions suite à des dépendances et

emprises profondes (Arménie : fourniture d' énergie et négociation d'un difficile accord de paix avec l'Azerbaïdjan au sujet du conflit au Nagorno-Karabakh).

- f) Que pour ces pays l'issue du conflit en cours et qui se prolonge en Ukraine représente plus que jamais une véritable épée de Damoclès.
- g) Que le cas de la Turquie est différent.

Ce pays pourtant membre de l'OTAN et candidat à l'adhésion à l'UE depuis 1997 continue de son côté à jouer un jeu autonome complexe, ambigu et risqué (non application des sanctions , exportations de matériaux, équipements, produits « dual-use » à destination de firmes russes impliquées dans l'effort de guerre ; réexportations de produits pétroliers en contournement des décisions de l'UE et du G7 ; obstruction aux adhésions de la Suède et de la Finlande à l' OTAN,) malgré de nets avertissements notamment de la part des autorités américaines compétentes.

La reconnaissance de son rôle-clé au débouché de la Mer Noire (détroit des Dardanelles) et de ses dépendances énergétique et alimentaire de même que de son rôle bénéfique pour la reprise des exportations de céréales ne peuvent excuser ce comportement.

Cette image d'une guerre porteuse de « menaces extraterritoriales » et d'amples effets déstabilisateurs potentiels allant bien au-delà de son champ géographique stricto sensu a été largement confirmée par la deuxième session.

Consacrée aux conséquences de la guerre en Ukraine aux pays de la rive sud de la Méditerranée et aux pays d'Asie centrale cette session a fait l'objet de deux exposés (Ridha Ben Mosbah ; Samuel Doveri Versterbye) qui ont bien mis en évidence les éléments suivants :

- a) Sur la rive sud de la Méditerranée une situation contrastée entre trois groupes de pays relevant tous de la PEV mais dont certains (Syrie , Palestine , Libye) sont soit en conflit ou en guerre depuis plusieurs années , soit (Liban , Jordanie , Egypte , Tunisie) en faillite économique ou proches de ce stade (avec en plus souvent des problèmes de gouvernance) , soit enfin (Algérie , Maroc) échappent (actuellement) à

cette « spirale maléfique » du fait (Algérie) de la valorisation de leurs ressources énergétiques dans un marché mondial tendu (suite à la guerre en Ukraine ...), d'une bonne capacité de rebond économique (Maroc).

- b) Les deux premiers groupes sont les plus gravement affectés par les conséquences de la guerre en Ukraine , venues s'ajouter (au-delà des guerres / conflits violents en cours) à une succession ininterrompue de crises depuis 2008-2009 (crise financière internationale ; crise du COVID) sur fond de vulnérabilités structurelles liées aux dépendances (énergétiques et alimentaires) , aux données climatiques et géologiques (problèmes du réchauffement et de la raréfaction des ressources en eau) , aux données démographiques (populations en croissance ; part des jeunes générations ; déficiences dans la liaison entre système de formation et marché de l'emploi) , aux difficultés d'instauration d'une gouvernance capable de combiner modernisation et démocratisation.
- c) Dans ces conditions un véritable « décrochage » économique entre les deux rives de la Méditerranée est à craindre (la « règle » de répartition des crédits 1/3 pour l'Est et 2/3 pour le Sud pourra-t-elle être conservée ?)
- d) Ce décrochage conduirait non seulement à de fortes instabilités politiques et sociales mais aussi (on le voit déjà) à une reprise de l'émigration clandestine vers l'Europe , et (à partir notamment de la « plate-forme » libyenne) à une possible recrudescence du terrorisme qui pour l'instant s'étend surtout vers l'Afrique sub-saharienne.
- e) A tous ces facteurs s'ajoutent de plus en plus les effets d' une vive compétition géopolitique sur la rive sud de la Méditerranée , pas seulement entre les grandes puissances (Etats-Unis ; Chine ; Russie) mais aussi maintenant entre des puissances (Turquie ; Iran) ayant de fortes ambitions régionales.
- f) A noter à ce sujet le positionnement « hésitant » de plusieurs de ces pays face à une condamnation politique claire de l'agression russe et à l'application des sanctions.
- g) Au-delà et à plus long terme difficile de dire à ce stade quel « modèle » finira par l'emporter dans cette région important:
celui – souhaité par l'UE – de la modernisation / démocratisation progressive ?
celui fondé sur des références « identitaires » - type Turquie ou type Iran ?

celui , traditionnel , de régimes autoritaires dont l'Occident s'accommode d'ailleurs souvent au nom de la stabilité ?

Dans les pays d'Asie centrale cette question du « modèle en gestation » (démocratique / identitaire/ autoritaire) se pose également et demeure très incertaine sur base cependant de référentiels historiques et culturels différents parmi lesquels le fait d'avoir appartenu longtemps à l'ex – URSS et d'en avoir conservé la langue pour une part importante (plus âgée il est vrai) de la population.

- a) Le « poids » de la Russie , en perte de vitesse avant le déclenchement de la guerre en Ukraine (portée et limites de l'OTSC en matière de sécurité et de l'UEE en matière économique ; prises de position du Kazakhstan et du Tadjikistan contre l'opération militaire en Ukraine ; application des sanctions ...) , en sortira-t-il amoindri ou au contraire renforcé ?
- b) A remarquer à cet égard la puissance de la propagande et de la désinformation de la part des médias russes.
- c) L'indétermination qui cependant prévaut encore et la volonté de ces pays de préserver leur indépendance tout en gardant, ne serait-ce que pour des raisons économiques évidentes des relations commerciales fortes avec la Russie, les conduits à diversifier leurs interlocuteurs.
- d) En cas de défaite de la Russie en Ukraine cela pourrait offrir à l'UE d'intéressantes opportunités notamment en regard de ses propres objectifs liés au « green deal » , à la transition énergétique , à l'accès aux matières rares et stratégiques , à la connectivité.
Opportunités déjà engagées à travers le développement de plusieurs programmes européens de coopération et à travers une montée en puissance du « profil politique » accordé par les hauts responsables de l'UE et des Etats membres à certains de ces pays (notamment le Kazakhstan).
- e) Ces programmes devraient alors être élargis et intensifiés (plusieurs pays d'Asie centrale expriment une demande en ce sens)
- f) La Chine est également très active dans cette vaste région (nombreuses infrastructures liées au projet des routes de la soie) et bien positionnée pour valoriser dans le sens de ses intérêts son grand potentiel stratégique.

- g) La Turquie pourrait également y jouer un rôle important.
- h) L'UE saurait-elle en favoriser les synergies et complémentarités souhaitables ?

La troisième session était divisée en deux temps.

D'abord (exposés de Hugues Mingarelli et François Lafond) les défis concernant l'élargissement , la politique de voisinage , les partenariats. Ensuite (exposés de Pierre Vimont et Alessandro Politi) les défis relatifs à la cohérence diplomatique puis à la maîtrise des capacités de défense.

Le premier exposé a d'abord insisté sur certaines différences importantes entre d'une part les six pays du Pacte oriental (Ukraine ; Géorgie ; Moldavie ; Arménie ; Biélorussie ; Azerbaïdjan) et d'autre part les pays de la rive sud de la Méditerranée (avec lesquels il faut bien évidemment coopérer dans le sens de la modernisation économique et politique) , différences qui rendent cependant inapproprié de continuer à insérer tous ces pays dans une seule et même politique.

En ce qui concerne les premiers qui relevaient à l'origine du concept de « Wider Europe » puis du pacte oriental, ils ont toujours pâti d'un côté de la volonté, depuis 1999, de la Russie de retrouver ses « sphères d'influence » et d'un autre côté de l'inclination européenne (la « vieille Europe ») à tenir compte de facto de cette volonté russe dans le sens d'un « apaisement » supposé bénéfique...

En ce qui concerne la situation présente et ses conséquences pour les pays du pacte oriental cet exposé a montré

- a) Que la guerre en Ukraine , les pressions et manipulations en cours en Moldavie et en Géorgie , les pressions en Arménie confirment que la politique d'apaisement a été un leurre conduisant à un échec cuisant et qu'elle ne doit surtout pas être poursuivie.
- b) Que l'UE doit tout au contraire clairement identifier la volonté russe comme menaçante et totalement inacceptable (il ne peut plus exister de « sphères d'influence ») et s'engager pleinement sur cette base contre les ambitions de Moscou et vis-à-vis de tous les pays du pacte oriental .
- c) Que dans cette ligne et malgré la guerre en Ukraine, elle se doit d'aider activement ces pays à se moderniser et se démocratiser (en coopérant plus activement au niveau bilatéral) en vue de leur adhésion future , et contribuer à faire respecter en ce qui les

concerne dans toutes les enceintes de négociations les règles fondamentales que sont l'intégrité territoriale , le choix des alliances , le non recours à la force (prendre un rôle plus affirmé et plus actif dans les négociations en cours).

- d) Qu'en ce qui concerne l'Ukraine proprement dite , pays objet d'une agression de grande ampleur ayant démontré non seulement un formidable courage mais aussi une véritable résilience et une ferme volonté de rejoindre l'Europe , l'UE est parfaitement justifiée à poursuivre et intensifier son aide (militaire , humanitaire , de protection civile , macro-financière...) d'un montant à ce stade de plus de 18 Mrds d'euros ; parfaitement justifiée aussi à soutenir un processus d'adhésion graduelle (officiellement engagé).
- e) Que le gouvernement et l'administration du pays ont déjà rempli avec succès une grande partie des préconditions pour l'ouverture des négociations d'adhésion.

Le deuxième exposé a montré à propos des Balkans

- a) Qu'une attitude longtemps « non résolue et hésitante » (pendant de la propension à l'apaisement évoqué précédemment ?) de l'UE dans cette région avait créé – au bout du compte – des phénomènes graves de lassitudes, de perplexités et de frustrations , dommageables aussi bien dans ces pays qu'au sein de l'UE .
- b) Que ni la répétition (de sommet en sommet) de « perspectives d'adhésion » , ni le déploiement d'une nouvelle méthodologie (trop peu utilisée il est vrai) ne suffisent à faire avancer concrètement les dossiers inachevés (Etat de droit ; corruption ; liberté des médias ; séparation des pouvoirs ...) et à surmonter les obstacles (souvent artificiels) et les complexités politiques internes et/ou régionales.
- c) Qu'il y faut (là aussi) un engagement plus actif et plus coordonné de l'UE.
- d) Qu'heureusement certains signes récents (feuille de route franco-allemande ; travail conjoint avec le représentant américain au Kosovo et en Serbie) vont en ce sens.

Le troisième exposé (Pierre Vimont) s'est placé sur un plan différent tout en s'efforçant de répondre à la question posée (défi pour l'UE d'exister en tant que puissance diplomatique et militaire crédible face à la guerre en Ukraine).

Il a d'abord relevé un paradoxe entre d'un côté la réaction rapide , efficace , unitaire , novatrice (financement d'achats d'armements par le truchement du fonds européen pour la paix...accord d'un régime de protection temporaire aux réfugiés ukrainiens ... sanctions nombreuses et sévères...) et , de l'autre côté , le sentiment d'insuffisance ou de subordination suite au constat d'une dépendance militaire (et donc politique) persistante vis-à-vis des Etats-Unis qui continuent « à mener le jeu » et à exercer le leadership.

Ce paradoxe trouve son fondement dans le fait que la guerre en Ukraine remet en cause la base même («l'ADN»; la mission) du projet européen axé sur la paix en Europe et , dans le domaine des relations extérieures, sur le primat de la coopération et du dialogue.

Les atouts traditionnels de l'UE (marché intérieur intégré ; règles de concurrence ; capacités au « soft power ») soit ne pèsent plus de la même manière (marché intérieur / retour du protectionnisme / retour des aides d'état ...) soit ne pèsent pas (soft power / capacités militaires visiblement limitées et insuffisantes ; refus du dialogue par une Russie qui considère l'UE comme un acteur mineur ...).

Ce jugement d'acteur mineur (à la remorque des Etats -Unis) porté sur l'UE ne vaut d'ailleurs pas que de la part de la Russie , il est partagé de plus en plus largement sur la scène internationale (par le « Sud global ») et jusque dans nos voisinages.

Il faut donc accepter ces réalités et revoir profondément nos approches...ne pas répéter indéfiniment les mêmes recettes...

Par exemple faut-il absolument s'accrocher à une politique de voisinage telle qu'elle a été conçue ? Continuer à séparer l'Afrique du Nord de l'Afrique subsaharienne ? Séparer artificiellement les relations (pourtant prometteuses) avec les pays d'Asie centrale ?...

Enfin il faut entrer dans la réflexion sur la « question russe » jamais véritablement traitée en profondeur ...sans préjudice bien sûr de notre soutien sans failles à l'Ukraine dans ses droits , son intégrité , son choix de rejoindre la famille européenne.

Devant de tels questionnements un changement de mentalité / façon de penser est requis tant au niveau des institutions qu'au niveau des Etats – membres.

Des lieux pour y réfléchir avant d'agir seront à trouver...informels , discrets , libres de parole...évitant le plus possible la bureaucratisation et l'institutionnalisation.

La première réunion à Prague de la nouvelle Communauté Politique Européenne donne peut-être une idée de la direction dans laquelle il faudrait aller.

Le quatrième exposé (Alessandro Politi) a d'emblée précisé que l'OTAN pouvait certes être qualifiée comme le font certains de « géant militaire et nain politique » mais qu'il ne fallait pas oublier que cette organisation (« alliance westphalienne ») avait quelques règles de base incontournables : ne pas se mêler des problèmes politiques internes de ses membres , éviter d'interférer dans les différends bilatéraux , décider au consensus et non par vote.

Ceci étant il est évident que suite à la guerre en Ukraine :

- plus de coopération OTAN/ Commission européenne (récent accord Von der Leyen / Stoltenberg) ne pourra qu'être bénéfique ,

- que les trois « D » de Madame Albright (Discrimination - Decoupling – Duplication) sont obsolètes et qu'au contraire l'OTAN et ses structures bien rodées de coopération militaire multilatérale pourraient devenir un « incubateur » d'une dimension européenne de défense devenue indispensable (ainsi que le montrent à l'envi les vagues-hésitations récentes au sujet des livraisons d'armes lourdes) .

- que cette dimension européenne de défense axée sur les armements et capacités dont les lacunes sont bien connues depuis des années (ne serait-ce que la standardisation des armements) gagnerait à démarrer avec une « avant-garde » telle que France , Allemagne , Italie , Espagne à laquelle le Royaume-Uni serait appelé à se joindre le moment venu.

Le dernier exposé (Enrico Letta) n'a pas tiré de conclusions mais des enseignements et des pistes de réflexion pour l'Union européenne et son devenir :

- l'agenda et les priorités européennes sont bousculés durablement par la guerre en Ukraine car elle remet en question deux piliers fondamentaux de la souveraineté nationale au sein même de l'Union : le choix des approvisionnements et des énergies primaires ; les politiques de défense et de production des armements.

- avec l'élargissement, le voisinage et la politique étrangère ces questions (énergie ; défense ; armement) prennent dorénavant la première place alors que jusqu'ici (exemple des réunions du Conseil européen) les discussions et décisions étaient toujours principalement « inward looking » .

- le défi est redoutable car « l'équation élargissement / approfondissement » reste l'objet de profondes divisions tant au niveau des gouvernements (13 ou 14 parmi les 27 s'opposent à l'abandon du veto en matière de politique étrangère) qu'au niveau des opinions publiques (surtout sur la question d'un élargissement rapide) .

- l' Union et ses Etats membres risquent en outre d'être confrontés à brève échéance à une reprise vigoureuse des flux migratoires (mis à l'arrêt pendant les deux années de Covid) alors que contrairement à de nombreuses autres questions – clés (budget européen ; gouvernance de l'euro ; règles d'investissement communs ; aides d'état ... achats d'armements...) alors qu' aucun mécanisme opératoire et solidaire n'a pu être accepté ...laissant seuls et démunis les pays membres situés au sud de l'Europe.

- en rester à l'état actuel risque de provoquer des frustrations grandissantes, des divergences et des insuffisances, cela d'autant plus que l'UE continuerait à s'élargir (Union à 35 ou 36...) «chemin faisant » sans s'approfondir.

- il faudrait donc trouver le moyen de recourir à nouveau à une Europe à plusieurs vitesses comme cela a si bien réussi pour la monnaie unique et pour l'espace Schengen.

- le couple franco-allemand devrait retrouver une dynamique forte dans cette perspective.

- l'idée d'un veto collectif (porté par plusieurs Etats membres simultanément) devrait être creusée (en évitant cependant la tenue d'une CIG).

- la nouvelle Communauté Politique Européenne (qui a été un grand succès lors de sa première réunion à Prague) pourrait y jouer aussi un rôle important à condition toutefois qu'elle ne devienne pas un « Davos institutionnel » qui n'aurait guère d'utilité concrète et qui risquerait de provoquer un dangereux effet boomerang si elle n'était pas liée efficacement à l'Europe communautaire et à son devenir.

- sa prochaine réunion fixée en Moldavie au printemps sera porteuse d'une très forte signification symbolique et politique dont l'effet d'entraînement ne devra surtout pas être perdu dans les rencontres ultérieures (Madrid puis Londres).

René LERAY

Bruxelles le 20 février 2023