



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS

ecfr.eu

**POLICY  
BRIEF**

# L'UNITE S'EFFRITE: QUATRE SCENARIOS CATASTROPHES DE LA POLITIQUE EUROPEENNE VIS-A-VIS DE LA RUSSIE

**Gustav Gressel & Fredrik Wesslau**

## RESUME

- Contre toute attente, l'Europe a réussi à rester unie dans sa politique à l'égard de la Russie depuis son invasion de l'Ukraine en 2014. Mais quelles sont les forces qui pourraient fragiliser cette politique et quelles en seraient les conséquences ? Ce rapport présente quatre scénarios catastrophes sur l'effondrement de la politique européenne vis-à-vis de la Russie.
- Les scénarios détaillés dans ce rapport sont : 1) l'UE décide de soutenir l'interprétation russe des accords de Minsk sur l'Ukraine ; 2) l'UE succombe à une lassitude sur l'Ukraine et accepte le statu quo, y compris l'installation d'un autre conflit gelé dans son voisinage ; 3) les Etats-Unis se désengagent de l'Ukraine et mettent fin aux sanctions sur la Russie, bouleversant la politique européenne ; et 4) un « marché des grandes puissances » entre Donald Trump et Vladimir Poutine fait voler en éclat l'unité de l'UE et permet à la Russie d'amener l'Ukraine dans sa sphère d'influence.
- Afin d'empêcher ces scénarios de se réaliser, l'UE doit garder le cap en maintenant une politique forte et unie à l'égard de la Russie. Elle peut le faire en automatisant le processus de renouvellement des sanctions et en prenant la place des Etats-Unis là où ils la laissent vide en Ukraine.

Lors des trois années qui se sont écoulées depuis l'invasion de l'Ukraine, il s'est produit quelque chose d'assez remarquable : l'Europe s'est montrée unie dans sa politique vis-à-vis de la Russie. La question du traitement à accorder à la Russie divise l'Union européenne (UE) depuis longtemps, et parfois âprement. Mais il règne aujourd'hui un vaste consensus concernant les défis présentés par la Russie, et les mesures que l'Europe devrait prendre pour contenir ses velléités sont acceptées par tous (parfois à contrecœur, il faut bien le reconnaître). Ce consensus a survécu à la crise des réfugiés, au vote du Brexit, à l'élection de Donald Trump, et à une multitude d'autres élections et de chamboulements politiques, aux divergences de points de vue sur les sanctions parmi les Européens, ainsi qu'aux tentatives russes de division de l'Europe. Il a également fait mentir les experts qui prédisaient que l'unité européenne s'effondrerait. En fin de compte, l'unité de l'Europe s'est avérée plus solide et plus ancrée que ce que beaucoup pensaient.

Malgré cette unité, quelles sont les forces qui déchirent l'UE sur la Russie et l'Ukraine ? Et quelles seraient les conséquences si la politique européenne vis-à-vis de la Russie et de l'Ukraine venait à s'étioler ? Cet essai a pour objectif de réfléchir à ces questions. Mais il ne le fait pas en décrivant le passé ou le présent mais plutôt en envisageant les possibilités futures. Ces scénarios illustrent différentes manières dont la politique européenne vis-à-vis de la Russie et de l'Ukraine pourrait provoquer une désintégration. Ils visent à souligner les dynamiques et les forces politiques susceptibles de saper la politique actuelle ainsi qu'à mettre en lumière les points forts et les points faibles de la position de l'Europe. Ils montrent aussi quelles seraient les

conséquences si l'Europe ne gardait pas le cap.

Les quatre scénarios d'un effondrement sont les suivants :

1. Un « Minsk imposé », dans lequel l'Europe contraint Kiev à accepter les accords de Minsk aux conditions de la Russie ;
2. Une normalisation du statu quo dans lequel l'Europe se désintéresse de l'Ukraine et accepte un autre conflit gelé en Europe ;
3. Un abandon du cadre de sanctions frappant la Russie et du soutien de l'Ukraine ; et
4. Un « marché des grandes puissances » entre les États-Unis et la Russie sur la sécurité européenne.

Comme n'importe quel scénario, il s'agit simplement de spéculations. Le but n'est pas de prédire le futur mais de réfléchir aux pires scénarios afin de mettre en lumière ce qui est en jeu, là où l'Europe est vulnérable, et, espérons-le, de susciter un débat concernant l'avenir de la politique européenne vis-à-vis de la Russie et de l'Ukraine.

## Scénario n° 1 : « Minsk imposé »

Les Allemands se sont rendus aux urnes le 24 septembre 2017. À peine quelques mois plus tôt, un nouveau mandat de la chancelière Angela Merkel semblait acquis. La perspective de voir Donald Trump, Marine Le Pen et le Mouvement Cinq Etoiles diriger la planète avait mis de nombreux Allemands mal à l'aise et les avait conduits à opter pour la stabilité. Mais la période pré-électorale les avait fait changer d'avis. Fatigués de voir la même chancelière à la télévision depuis plus d'une décennie, une majorité d'Allemands ont exprimé leur « lassitude vis-à-vis de Merkel », ont eu envie de nouveauté et ont décidé de voter pour des partis alternatifs ou de ne pas voter du tout. Une attaque terroriste perpétrée la semaine précédant les élections par un réfugié placé sous la surveillance de l'Office fédéral de protection de la Constitution a déclenché une crise de confiance au sein du gouvernement et a fait réapparaître un sentiment antisystème.

Lorsque les résultats des élections se sont affichés dans la soirée du 24 septembre (accessoirement, le jour le plus chaud observé en Allemagne depuis deux siècles), les téléspectateurs ont réalisé petit à petit que le parti de Merkel, l'Union chrétienne-démocrate (CDU), et l'Union chrétienne sociale (CSU) s'étaient effondrés. Ces deux partis s'étaient inclinés face au Parti social-démocrate (SPD) avec plus de dix points d'écart. Le soir même, Merkel annonçait à une nation abasourdie qu'elle se retirait de la vie politique après 12 années passées à exercer les fonctions de chancelière. Le lendemain, le chef de file du SPD, Martin Schulz, affirmait qu'un accord avait été trouvé pour former un gouvernement de coalition composé des Sociaux-démocrates, de *Die Linke*, et des Verts.

Le virage de la politique allemande vis-à-vis de la Russie n'a pas été immédiat, mais a pu être observé au bout de seulement une semaine. Des nouveaux venus, qui ne maîtrisaient pas les obstacles techniques rencontrés lors des négociations du groupe de contact trilatéral de Minsk menées au format Normandie ont été nommés aux postes clés au sein de la Chancellerie. Après un examen de politique générale effectué à la hâte, le nouveau personnel de la Chancellerie a adopté une politique de « *Neuanfang mit Russland*, « un nouveau départ avec la Russie ». Il est arrivé à la conclusion que la Russie avait été traitée de manière injuste et que Kiev était la principale responsable de la non-application des accords de Minsk. Des sources anonymes au sein de la Chancellerie ont affirmé avec force que cet examen n'avait rien à voir avec les répercussions négatives des sanctions sur l'économie allemande. Le nouveau ministre des Affaires étrangères et chef de file du parti *Die Linke*, Sahra Wagenknecht, s'est déclarée publiquement en faveur de ce « nouveau départ ».

Les premières mesures prises par Berlin consistaient à faire pression sur Kiev pour qu'elle accepte les exigences russes d'élections locales dans les Républiques populaires de Donetsk (DNR) et Louhansk (LNR) et d'adoption par Kiev d'une loi conférant à ces territoires un statut spécial, sans cessez-le-feu ni retrait de troupe préalable. Les États baltes, les pays scandinaves, le Royaume-Uni et plusieurs États d'Europe de l'Est ont contesté cette nouvelle lecture des accords de Minsk. Mais ils ne sont pas parvenus à mettre en place une coalition de poids pour contrecarrer l'influence de Berlin, notamment parce que l'administration Trump avait, pour une fois, apporté son soutien à Berlin. Le président français, Emmanuel Macron, qui n'avait pas perdu sa fraîcheur, s'est montré inflexible sur la question russe, en particulier après l'ingérence russe dans l'élection présidentielle française. Mais il s'est bien gardé d'engager un bras de fer avec Berlin au sujet de la Russie et de l'Ukraine dans la mesure où sa priorité était de bâtir des relations de travail avec Berlin pour faire passer son agenda économique.

Les États membres qui souhaitaient depuis longtemps la levée des sanctions, à savoir l'Italie, la Hongrie et l'Autriche, étaient ravis des nouvelles en provenance de Berlin et ont soutenu la nouvelle approche comme un seul homme. Ils n'ont pas tardé à mettre l'Ukraine au rang des causes perdues et à la dépeindre comme un État failli. Même s'ils se sont montrés suffisamment diplomates pour éviter d'appeler ouvertement à la levée immédiate des sanctions, ils ont soutenu la ligne selon laquelle l'Europe devait faire preuve de plus de fermeté vis-à-vis de l'Ukraine et imposer davantage ses conditions pour s'assurer que Kiev s'acquitte de ses obligations au titre des accords de Minsk.

La réunion du Conseil européen en décembre 2017 a constitué un tournant. Lors d'une session de fin de soirée, le chancelier Martin Schulz a pris à part un petit groupe de dirigeants d'Europe du Nord qui s'était rassemblé dans un couloir et les a vivement incités à soutenir sa politique de nouveau départ avec la Russie et, en particulier, son plan



de révision des sanctions contre la Russie. Cette nouvelle politique prévoyait que les sanctions contre la Russie seraient prolongées uniquement si Kiev adoptait la loi sur le statut spécial du Donbass et autorisait la Russie à organiser des élections locales dans la DNR et la LNR.

La nouvelle approche de l'UE a rencontré une résistance importante à Kiev et a provoqué un tollé dans la société civile ukrainienne. Mais le gouvernement ukrainien n'avait guère le choix et a dû se résoudre à accepter cette nouvelle réalité. Déjà lors du sommet du Partenariat oriental qui s'était tenu en novembre, Schulz avait conditionné la poursuite de la libéralisation du régime des visas et le maintien en vigueur de l'accord de libre-échange approfondi et complet (ALEAC) à l'application des accords de Minsk. Le président ukrainien, Petro Porochenko, craignait qu'un bras de fer avec l'Europe ne mette en péril trois années de réforme et était bien conscient que l'Ukraine pourrait difficilement survivre sans le soutien de l'Europe.

Le président Porochenko s'est plié aux exigences de l'UE afin d'éviter les critiques de ses homologues européens, mais il espérait secrètement que le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) ne reconnaisse finalement pas la légitimité des élections. Mais le BIDDH, qui subissait déjà des pressions importantes de la part d'autocrates en Asie centrale et de « démocraties souveraines » en Europe, a cédé devant Wagenknecht qui demandait à cet organisme d'accepter

la « nouvelle réalité », et a élaboré une déclaration sur les élections qui les reconnaissait implicitement comme des élections libres et légitimes.

Les élections locales dans le Donbass n'étaient rien d'autre qu'une farce. La population se rendait aux bureaux de vote au son des tirs de mitrailleuse au loin. Les partis politiques ukrainiens avaient été empêchés de se présenter et les médias ukrainiens avaient reçu l'interdiction de se rendre dans le Donbass pour couvrir le scrutin. Les médias « séparatistes » locaux menaient la danse, en propageant un cocktail d'informations réelles et mensongères. Des contingents spéciaux d'officiers envoyés par la Direction principale du renseignement des Forces armées russes cherchaient à intimider voire à éliminer les candidats qui n'étaient pas favorables à l'occupation russe.

Une situation de guerre avec des fusillades et des tirs d'obus quotidiens aux frontières « séparatistes », ainsi que la présence de mines, rendaient la campagne quasiment impossible et dissuadèrent les personnes déplacées à l'intérieur du pays et qui vivaient dans la partie contrôlée par Kiev de faire le trajet périlleux jusqu'aux bureaux de vote. Les quelques observateurs électoraux du BIDDH déployés de manière symbolique dans la DNR et la LNR étaient escortés par des milices séparatistes et conduits uniquement vers des bureaux de vote désignés. Le résultat était couru d'avance et les élections n'étaient qu'une mise en scène pour légitimer les séparatistes.

Comprenant que les régimes séparatistes allaient rester là longtemps, près de la moitié de la population de la DNR et de la LNR a fait ses valises et a gagné les zones du Donbass contrôlées par Kiev. Ceux qui sont restés étaient principalement des retraités trop âgés pour partir, ou des vétérans de guerre qui auraient été arrêtés s'ils s'étaient aventurés à franchir la frontière.

Quelques jours après les élections, les nouvelles autorités ont réclamé à Kiev des fonds supplémentaires pour financer les Républiques populaires. Elles ont notamment demandé des prestations sociales au motif que les accords de Minsk l'exigeaient. Berlin et les autres capitales européennes semblaient confirmer cette interprétation des accords de Minsk, ce qui a rendu les Ukrainiens furieux. Les sessions budgétaires de la Rada ukrainienne se sont terminées en pugilats car les législateurs ne voulaient pas être associés à des amendements visant à acheminer des fonds supplémentaires dans des Etats vassaux de la Russie.

Pour sa part, Moscou a salué ces élections. Voyant qu'il s'était rapproché de son objectif de placer l'Ukraine dans son giron, le Kremlin a ordonné aux forces de DNR et de LNR d'accroître leur pression militaire sur l'Ukraine. Les membres du renseignement russe basés dans la DNR et la LNR ont utilisé leur immunité fraîchement acquise pour entrer en contact avec les activistes pro-russes en Ukraine. À Odessa, Kharkiv, Dnipro et dans d'autres villes, des membres de groupes hooligans subversifs (*titushki*) ont commencé à exercer des pressions sur les réformistes, les journalistes d'investigation et les politiciens locaux. Les services de sécurité locaux corrompus n'ont quasiment rien fait pour mettre un terme à leur progression et à leur collusion avec le crime organisé.<sup>1</sup> Ces groupes ont favorisé la création d'organisations fantômes pro-russes pour préparer une insurrection à plus grande échelle et ont contribué à donner de l'Ukraine l'image d'un Etat en déliquescence en Europe. Dans une Ukraine de plus en plus déstabilisée, les perspectives de croissance économique se sont amoindries et les investisseurs ont commencé à quitter le pays.

Mais le point de rupture a été atteint lorsque les séparatistes ont essayé de revendiquer des sièges à la Rada. Sous le prétexte de « réintégrer » le Donbass, comme le prévoyaient in fine les accords de Minsk, des politiciens séparatistes ont participé aux élections de 2019. Les candidats du Donbass étaient essentiellement des séparatistes soutenus par la Russie qui avaient fait la guerre dans cette région. La plupart des candidats ont été élus facilement, ce qui signifiait la fin de la vie politique normale à Kiev. La société civile ukrainienne a organisé des protestations de masse contre les membres du parlement qui étaient perçus comme des chevaux de Troie de la Russie. Au bout de quelques temps, ces manifestations ont dégénéré.

La flambée de violence était le signal pour que les groupes de *titushki* organisent partout en Ukraine des manifestations anti-gouvernementales de grande ampleur. Ces manifestations orchestrées ont réussi à attirer des Ukrainiens qui étaient profondément déçus du gouvernement à Kiev et étaient mécontents du ralentissement économique, de la corruption et de la guerre à l'Est. Dans plusieurs villes, des manifestations et contre-manifestations se sont terminées par des émeutes et par des heurts avec la police. Les pertes humaines ont été sensiblement plus élevées que lors de la révolution de 2014. Le Kremlin scrutait ces événements attentivement pour voir si les révoltes en cours offraient la possibilité à la Russie de prendre le pouvoir à Kiev.

Les forces séparatistes, qui étaient composées en majorité de soldats de l'armée régulière russe, sont devenues des « milices populaires », qualifiées comme telles par une note de bas de page dans le deuxième accord de Minsk. Elles continuaient à recevoir une aide matérielle de la Russie mais pouvaient désormais le faire en toute légalité conformément au cadre de coopération transfrontalière, qui, d'après Moscou, respectait pleinement les accords de Minsk. Ces opérations étaient facilitées par le fait que la Russie contrôlait la frontière, frontière qu'elle avait refusé de céder à l'Ukraine au motif qu'elle ne le ferait que lorsque l'Ukraine aurait entièrement rempli ses obligations relatives aux accords de Minsk.

Comme les manifestations anti-gouvernementales prenaient de l'ampleur, ces milices étaient envoyées en première ligne pour protéger les manifestants. Des séparatistes ont été menés à Odessa et Dnipro, mais ils ont échoué. Cependant, un autre a réussi, à Kharkiv. Dans ce contexte, le processus d'élaboration des politiques était complètement à l'arrêt à Kiev. Porochenko a déclaré un état d'urgence dans tout le pays et a commencé à légiférer par ordonnances. Un nouveau gouvernement a été formé et Arsen Avakov a été nommé premier ministre. Il est devenu le nouvel homme fort de l'Ukraine après avoir mis en place son réseau lors de son passage au ministère de l'Intérieur. Il s'est appuyé sur les services de renseignements ukrainiens pour diriger le pays, en utilisant les renseignements qu'il recueillait à des fins politiques.

Les agissements de la Russie ont à nouveau provoqué un tollé international, mais l'Europe était divisée sur la manière de réagir. Plusieurs Etats membres, invoquant le « nouveau départ avec la Russie », ont refusé de soutenir de nouvelles mesures contre Moscou. Le mieux que le Conseil européen ait réussi à faire, a été de rédiger des conclusions, en prenant toutes les précautions possibles, appelant toutes les parties à faire preuve de retenue et à rechercher une solution pacifique. La réaction américaine était elle aussi équivoque et renvoyait les parties dos-à-dos. La volonté de jongler avec les accords de Minsk et de favoriser l'enlèvement de l'Ukraine avait non seulement décrédibilisé Porochenko, mais avait également fait voler en éclats la confiance du peuple ukrainien dans toute la classe politique post-Maidan et dans l'UE. Ceux qui le

1 Certains signes suggèrent que c'est déjà le cas. Voir : « Dnipro crackdown shows resurgence of police brutality », *Kyiv Post*, 12 mai 2017, disponible à l'adresse [https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/dnipro-crackdown-shows-resurgence-police-brutality.html?utm\\_source=traqli&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=traqli\\_daily](https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/dnipro-crackdown-shows-resurgence-police-brutality.html?utm_source=traqli&utm_medium=email&utm_campaign=traqli_daily).

pouvaient, à commencer par la jeune génération innovante, ont quitté l'Ukraine pour l'Europe.

Avec la décision de contraindre Kiev à respecter les accords de Minsk, les pays d'Europe centrale et de l'Est qui faisaient partie de l'UE ont commencé à se lasser du leadership des pays d'Europe occidentale. En raison de la défiance envers l'Europe et des conflits qui ont suivi, l'élaboration des politiques de l'UE était au point mort, empêchant toute réforme de l'UE et de la zone euro. La formation de coalitions répondant à un problème spécifique ou la mise en place d'une coopération structurée permanente, tel que prévu dans les traités, étaient bloquées par les Etats membres d'Europe du Nord et de l'Est en raison de leur méfiance à l'égard des membres plus anciens. La crédibilité de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, et plus particulièrement sa capacité à offrir de la stabilité et à proposer des réformes dans l'Est, a été sérieusement mise à mal. L'incapacité de Bruxelles à mettre en place une politique unifiée vis-à-vis de la Russie a poussé certains Etats membres à envisager la conclusion d'accords bilatéraux pour garantir leur propre sécurité. Pour finir, le chaos politique à Kiev s'est propagé jusqu'à Bruxelles.

## Scénario n° 2 : Maintien du statu quo en Ukraine

Le sommet du Partenariat oriental s'est tenu en novembre 2017 en toute discrétion mais a soulevé de nombreuses questions sur l'avenir de la région. Pour l'Ukraine, les deux principaux chantiers – l'accord de libre-échange approfondi et complet (ALEAC) et la libéralisation du régime des visas – avaient été menés à bien, mais aucun projet phare n'encourageait l'eupéanisation de l'Ukraine ou l'adoption de nouvelles réformes. L'Europe, préoccupée par ses crises intérieures et par les querelles politiques liées aux négociations du Brexit, s'était désintéressée de la question ukrainienne à la fin de l'année 2017. Même si certains Etats membres considéraient toujours l'Ukraine comme un sujet important, ils n'étaient pas parvenus à mettre en œuvre une volonté politique en Europe en vue d'un approfondissement des relations. L'Allemagne et quelques autres Etats membres avaient même essayé de revenir sur les engagements de l'Union européenne reconnaissant les aspirations européennes de l'Ukraine. 2018 a été une année caractérisée par ce que l'on pourrait appeler familièrement du « bricolage ».

En Ukraine, le manque d'intérêt de l'Europe, et l'absence de nouveaux chantiers, ont conduit d'abord à une stagnation puis à un retour en arrière au niveau des réformes. Petro Porochenko s'est tourné vers les oligarques de la période Viktor Ianoukovytch afin qu'ils redistribuent leurs bénéfices économiques en échange d'une loyauté politique. Les élections de 2019 ont opposé Porochenko à l'oligarque Victor Pinchuk et se sont soldées par une nette victoire de ce dernier. Bruxelles n'était pas mécontente de ce résultat, mais cette « victoire » a eu pour conséquence de décrédibiliser et d'isoler les autres candidats pro-européens,

tels que Serhiy Leshchenko. Des enquêtes sélectives, des jugements politiques et une couverture télévisée partielle, faisaient à nouveau partie de la réalité en Ukraine. La « nouvelle Ukraine » n'a pas tardé à ressembler bien plus à la « vieille Ukraine », et les soutiens traditionnels de Kiev à Bruxelles étaient moins nombreux et moins enclins à faire entendre leurs voix au nom du pays.

En 2019, les deux Républiques populaires dans le Donbass étaient devenues des dictatures militaires de facto dirigées par le Kremlin. Les économies locales – excepté le crime organisé – s'étaient effondrées. Une fois que la plupart des usines de l'oligarque Rinat Akhmetov ont été nationalisées et délocalisées en Russie, les forces armées séparatistes sont devenues le principal employeur. Après les pressions de l'Europe pour « faire avancer les accords de Minsk » et quand Kiev s'est rendu compte que l'UE se désintéressait de l'Ukraine, la Rada a adopté un court amendement constitutionnel donnant plus d'autonomie au Donbass dont l'entrée en vigueur était conditionnée au retrait par la Russie de ses forces armées et à la reprise du contrôle de la frontière par l'Ukraine. Moscou a rejeté cette condition et a maintenu son contrôle sur ces entités à travers la présence de son armée et de ses services de renseignement.

La situation sécuritaire sur la ligne de front restait inchangée, avec des échanges quotidiens de tirs d'artillerie et de coups de feu. La Russie disposait toujours d'un large éventail d'options militaires dans la région – en forçant Kiev à consacrer une part importante de son budget et des efforts du gouvernement pour maintenir sa présence militaire dans l'Est. La menace continue dans la région du Donbass a fait fuir les investisseurs et les entreprises, créant des inégalités économiques à l'intérieur du pays et augmentant les tensions latentes dans le reste de l'Ukraine.

Angela Merkel a démissionné de son poste de chancelière à l'été 2020. Son successeur, l'ancien ministre allemand de l'intérieur, Thomas de Maizière, n'était pas favorable à la Russie mais n'avait quasiment jamais eu affaire à Vladimir Poutine. Dans la mesure où il existait une loi conférant un statut spécial à la DNR et à la LNR – même si elle était inapplicable en raison de la présence militaire russe – de nombreux observateurs en ont conclu que les accords de Minsk ne seraient toujours que partiellement appliqués. Selon eux, il serait impossible de les appliquer entièrement et il faudrait se contenter des progrès qu'ils permettraient d'accomplir. À l'automne 2020, après une autre crise bancaire en Italie, l'Europe du Sud a été en récession. Des conflits concernant la stabilité fiscale et les réformes du marché du travail sont réapparues entre les Etats membres du Nord et la « ceinture d'olive ». Pour Emmanuel Macron, cette récession a eu un goût particulièrement amer car les effets de ses réformes économiques étaient sur le point de se faire sentir. Les populistes pro-russes de gauche et de droite l'ont accusé d'être un « outil du capitalisme international » lorsqu'il a essayé de sauvegarder le secteur financier français. Alors qu'il était, avant ces événements, jusqu'au-boutiste à l'égard de la Russie, Macron s'est trouvé dans

l'obligation d'apaiser le pays pour des raisons intérieures. De Maizière, qui ne voulait pas affaiblir Macron, s'est retrouvé plus disposé à faire preuve de « flexibilité » sur la question de la Russie et de l'Ukraine.

Après un plaidoyer sans conviction de la France et de l'Allemagne pour redonner vie au processus de Minsk, l'UE a décidé que, dans la mesure où la Russie avait « réalisé des avancées » dans son application, les sanctions devaient être partiellement levées. Cela, pensait-on, encouragerait le Kremlin à poursuivre sa mise en œuvre. Les sanctions ont été levées sur les armes et les biens à double usage, et les restrictions financières pesant sur les entreprises détenues par l'Etat ont également été levées. La levée de ces sanctions – soit-dit en passant, celles qui importaient le plus à la Russie – ont envoyé à Moscou le signal que l'Europe avait laissé tomber l'Est, et donnait à nouveau la priorité à ses relations avec la Russie. Au grand dam des entreprises italiennes et françaises, la Russie n'a pas rendu la pareille à l'UE et n'a levé ses contre-sanctions que vis-à-vis de personnes précises. Ses mesures restrictives sur le commerce étaient devenues une facette permanente – et pour certains, très lucrative – de l'économie russe.

Le Kremlin a perçu le retrait graduel de l'Europe comme une acceptation de facto de ses intérêts et de ses ambitions dans l'Est. Les agissements de l'Europe ont renforcé la conviction de Moscou, à savoir que, tant qu'elle resterait sur sa position, les Européens céderaient à la pression – même si cela devait prendre du temps. L'Europe a tenu bon en Ukraine, plus longtemps qu'elle ne l'avait fait en Géorgie, mais elle a fini par abandonner la partie là aussi.

Peu de temps après la levée partielle des sanctions, Moscou a redoublé d'efforts en Ukraine. Des ordres ont été envoyés pour mettre en relation les réseaux du crime organisé, l'opposition anti-gouvernementale et les groupes de hooligans *titushki* avec les services de renseignements russes opérant depuis le Donbass. Les Républiques populaires sont devenues des sanctuaires pour le trafic de drogue et les réseaux de trafics d'êtres humains, le blanchiment d'argent, la contrefaçon et la cybercriminalité. La propagation de ces activités a non seulement déstabilisé l'Ukraine, mais a également fait naître des tensions permanentes entre Bruxelles et Kiev, Bruxelles exigeant de Kiev qu'elle mette un terme à la propagation du crime organisé depuis le Donbass. La corruption de certains acteurs politiques, oligarques et services de sécurité intérieurs était la deuxième étape de la déstabilisation. Elle a renforcé les dysfonctionnements du gouvernement ukrainien, a accru les fractures intérieures et a retardé la mise en œuvre de l'ALEAC.

L'impasse des réformes entravait la diversification des relations commerciales, et l'Ukraine restait dépendante du marché russe, ce qui offrait à Moscou la possibilité d'exercer son influence sur les principaux oligarques. Les entreprises européennes ont délaissé le marché ukrainien en raison des hauts niveaux de corruption et d'une justice inefficace. L'Ukraine a pâti d'une importante fuite des

cerveaux, du sous-investissement, du chômage et de la stagnation économique.

Tandis que la Russie n'avait pas les ressources pour remplacer les investissements des entreprises européennes partantes, le statu quo signifiait que Kiev n'était pas en mesure de se rapprocher de l'Ouest. Ce type d'instabilité contrôlée et ambiguë servait les intérêts du Kremlin car il n'avait pas à gérer directement l'Ukraine ni à s'exposer aux critiques occidentales d'assujettissement du pays. Il pouvait cependant décrédibiliser l'UE en tant que force de stabilisation dans la région et au-delà, et dissuader les Européens d'essayer de s'impliquer dans d'autres pays situés à la périphérie de la Russie.

Le Kremlin est arrivé à la conclusion que l'instabilité maîtrisée était un instrument idéal pour contrôler la région et, par extension, contenir l'Europe et l'Occident. Le chaos qu'elle avait généré empêchait les institutions euro-atlantiques de s'élargir. Par ailleurs, la stabilisation des régions voisines avait un coût élevé pour l'Europe, ce qui empêchait l'Occident d'utiliser ses outils ailleurs. Le fait que l'Europe accepte l'idée d'un conflit gelé dans le Donbass était la solution idéale pour la Russie sur le court terme.

### Scénario n° 3 : Effondrement des sanctions et fin de l'aide à l'Ukraine

Même si les révélations quotidiennes concernant les liens du camp Trump avec la Russie faisaient enrager le président américain en 2017, son gouvernement a tout de même réussi à remporter la bataille avec le Congrès sur la question de la baisse des aides versées à l'étranger.<sup>2</sup> Cela n'était qu'un aspect de l'objectif global de l'administration, à savoir rompre avec l'habitude de « faire des cadeaux à des alliés ingrats », comme l'avait tweeté Donald Trump. Les efforts de l'administration reflétaient plus particulièrement son intention d'arrêter de soutenir l'Ukraine et de lever les sanctions contre la Russie. Cette intention était ressortie clairement des transcriptions d'appels téléphoniques entre le camp Trump et les fonctionnaires russes qui avaient fuité lors de la campagne électorale.

Dans un premier temps, les Etats membres de l'UE ont réagi aux coupes américaines dans les budgets en appelant l'UE à « mettre les bouchées doubles » concernant l'aide à l'Ukraine. Les péripéties de Trump lors de ses premiers mois en poste avaient entraîné un rejet massif de sa personne dans la classe politique en Europe et avaient contribué à renforcer l'unité européenne. Les décideurs politiques européens se sont rapidement rendu compte que s'attaquer à Trump et appuyer des politiques allant à l'encontre de tout ce que Trump disait ou faisait leur rapportait instantanément un grand nombre de voix. Des appels à soutenir l'Ukraine ont été entendus jusqu'en Italie. À un moment, l'anti-Trumpisme est devenu une réelle force unificatrice dans les politiques européennes.

<sup>2</sup> En avril 2017, le gouvernement américain a réduit son aide au développement de 68 pour cent. Voir : Bryant Harris, Robbie Gramer et Emily Tamkin, « The End of Foreign Aid As We Know It », *Foreign Policy*, 24 avril 2017, disponible à l'adresse <http://foreignpolicy.com/2017/04/24/u-s-agency-for-international-development-foreign-aid-state-department-trump-slash-foreign-funding/>.



Mais cette unité a été de courte durée. Les États-Unis ayant délaissé l'Ukraine, l'équilibre des forces au sein de l'UE s'est déplacé vers les pays du Sud qui étaient pour la plupart sceptiques concernant l'engagement de l'UE en Ukraine. L'Italie, l'Autriche, la Grèce et la Hongrie ont profité de la réduction considérable des aides de Washington pour appeler l'UE à en faire de même. Ils se sont heurtés à la résistance de l'Allemagne qui, avec la Suède et quelques États d'Europe de l'Est, ont augmenté leur aide humanitaire en faveur de l'Ukraine. Le Royaume-Uni a également revu à la hausse son aide bilatérale à l'Ukraine, mais de manière discrète, afin que ses divergences avec les États-Unis ne soient pas trop manifestes. Mais la Pologne et plusieurs autres pays étaient réticents à l'idée de suivre Berlin dans la mesure où ils ne voulaient pas prendre position dans le fossé transatlantique qui se creusait. D'autres États – au premier rang desquels la France, qui continuait de se concentrer sur ses réformes intérieures – ont gardé un silence qui était de mauvais augure.

Lorsque les dirigeants européens et ukrainiens se sont rencontrés à Kiev lors du sommet UE-Ukraine qui s'est tenu en juillet 2017, la volonté politique ou le consensus n'étaient pas suffisants et ne permettaient donc pas de « mettre les bouchées doubles ». La coordination transatlantique avait été essentielle dans le maintien de la réponse stratégique de l'Occident face aux agissements de la Russie en Ukraine.

Elle était également le ciment qui unissait les Européens, et sur lequel reposait leur soutien à l'Ukraine. De nombreux Européens craignaient également que Trump n'honore pas ses engagements au titre de l'article 5 de l'OTAN – la clause de défense mutuelle du bloc – et ne souhaitent pas trop s'exposer en Ukraine et se montrer trop bellicistes envers la Russie. La photo de famille prise lors du sommet a révélé un petit nombre de dirigeants européens qui s'efforçaient de faire bonne figure ; les grands journaux européens n'ont pas manqué de commenter les poignées de main sans conviction qui ont été échangées lors du sommet.

L'UE étant divisée sur la question ukrainienne, les dirigeants européens ont pu se mettre d'accord uniquement sur une évaluation stratégique de l'aide actuelle. Début 2018, les programmes d'aide à l'Ukraine ont été mis en suspens jusqu'à ce que l'évaluation soit terminée et qu'une nouvelle approche politique soit décidée d'un commun accord. Les hausses de l'aide bilatérale allemande, polonaise, britannique, des pays scandinaves et des pays baltes étaient trop limitées pour compenser le trou laissé par le gel des aides de l'UE. L'aide à l'Ukraine a également été remise en cause lors des débats internes dans plusieurs pays européens tandis que les partis populistes ont fait de cette question une cause célèbre. Mi-2018, Federica Mogherini, la Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères, a essayé de rapprocher les différents points de vue des États membres, mais sans

succès. Lorsque les chefs de gouvernement européens ont finalement abordé le sujet, ils ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur une politique commune. Le gel de l'aide est donc devenu permanent.

La fin de l'aide à l'Ukraine a rouvert un débat intra-européen sur le processus de Minsk et le format Normandie. Les dirigeants d'Italie, de Grèce et d'Autriche ont demandé avec plus de force la tenue d'élections locales dans le Donbass, quelle que soit la situation sécuritaire, si Kiev voulait continuer à recevoir une aide de l'Europe. Merkel et quelques autres dirigeants ont exprimé leur désaccord, en privilégiant la sécurité. Mais avec le soutien plus prégnant de Washington en faveur de l'Italie – en grande partie pour disposer d'une plus grande marge de manœuvre par rapport à l'Allemagne sur la question commerciale – le consensus européen a volé en éclats encore une fois. La demande d'élections sans conditions préalables en matière de sécurité a exaspéré Kiev et la société civile ukrainienne dans son ensemble. Les accords de Minsk étaient déjà considérés par une majorité d'Ukrainiens comme une trahison à l'égard des soldats ukrainiens qui combattaient en première ligne dans la mesure où ils légitimaient la présence de séparatistes vassaux de la Russie. Mais désormais, l'obligation d'organiser des élections sans qu'un cessez-le-feu n'ait été décrété était perçue comme une double trahison. Le pays faisant de plus en plus pression sur Porochenko pour qu'il tienne tête à l'Europe et protège les intérêts de l'Ukraine, la marge de manœuvre s'est réduite des deux côtés.

Mais la véritable onde de choc a été ressentie quelques jours seulement après les élections de mi-mandat de novembre 2018 aux États-Unis qui ont vu la victoire écrasante du parti Républicain. Le 15 novembre, peu avant minuit, le président Trump, enhardi par cette victoire et se sentant invulnérable, a signé un décret annulant toutes les sanctions contre la Russie avec effet immédiat. Après la cérémonie de signature, le président a tweeté : « Les sanctions contre la Russie sont ENFIN levées. Énorme succès ! Il est temps de travailler avec la Russie pour lutter contre le terrorisme ».

Les dirigeants européens, ayant appris la nouvelle via Twitter, ont commencé à s'appeler les uns les autres pour se mettre d'accord sur une position commune. Les dirigeants d'Europe du Nord ont emboîté le pas de la chancelière allemande, Angela Merkel : cela illustrait encore une fois les raisons pour lesquelles l'Europe devait rester forte et unie étant donné que l'on ne pouvait plus faire confiance aux États-Unis. Il s'agissait là d'une occasion de montrer que la politique de sanctions de l'UE n'était pas subordonnée à celle des États-Unis. Mais l'Europe du Sud a exprimé son désaccord, au motif qu'il ne servait à rien pour l'UE de poursuivre son programme de sanctions en l'absence de sanctions américaines. Après avoir entretenu de bonnes relations commerciales avec la Russie dans le passé, et après avoir fait face aux crises économiques, ils ont posé la question suivante : pourquoi est-ce que l'Europe devrait payer le prix des sanctions alors que les entreprises américaines pourraient retirer tous les bénéfices de leur

présence commerciale en Russie ? En fin de compte, la fracture au sein de l'UE s'est aggravée et aucune position commune n'a pu être trouvée. Les sanctions ont pris fin.

Lors du 20<sup>e</sup> sommet UE-Ukraine qui s'est tenu en décembre 2018, la divergence de visions et de politiques est apparue au grand jour. L'éclatement de la politique de sanctions et la fin de l'aide à l'Ukraine avaient anéanti la crédibilité de l'UE et tout levier dont elle pouvait disposer en Ukraine. Le sommet n'a pas fait long feu car les positions tranchées des deux côtés étaient irréconciliables. Les grands journaux européens n'ont pas manqué de commenter l'absence de poignées de main et ce que cela signifiait.

En quittant le sommet, certains chefs de gouvernement d'Europe du Nord ont plaidé pour la poursuite des sanctions contre la Russie et ont même accentué leurs propres sanctions. Mais les experts n'ont pas tardé à souligner que cela ne faisait que mettre en lumière les divisions en Europe et l'effondrement du consensus. Les dirigeants de Pologne, d'Estonie, de Lettonie, de Lituanie et du Royaume-Uni ont également promis à Porochenko que l'Ukraine recevrait de l'aide sous forme de formateurs et conseillers militaires, ainsi que des armes létales.

Mais en dépit de ces efforts dispersés pour compenser l'éclatement de la politique, la fin des sanctions de l'UE contre la Russie a eu des conséquences dévastatrices pour l'Ukraine. Un seul sentiment dominait en Ukraine : les États-Unis, d'abord, et, maintenant, l'UE, avaient abandonné le pays et l'avaient laissé se débrouiller seul face à la Russie. Un Porochenko isolé mais combatif a déclaré que le format Normandie et le processus de Minsk avaient vécu.

À mesure que l'élection présidentielle en Ukraine approchait et que la principale challenger, Ioulia Timochenko, progressait dans les sondages, la rhétorique de Porochenko est devenue de plus en plus anti-UE et nationaliste. Ce message a trouvé un écho très important chez les Ukrainiens, dont bon nombre se sont sentis trahis par l'UE après les sacrifices consentis sur la place Maidan et dans le Donbass. Les historiens emploieraient plus tard des termes bibliques pour décrire les répercussions de la fin des sanctions sur les aspirations européennes de l'Ukraine.

Une partie importante de l'élite politique ukrainienne est rapidement retournée à ses « vieilles habitudes » et a abandonné les règles très strictes en matière de transparence et de lutte contre la corruption mises en place sous la pression internationale. Le scrutin parlementaire de 2019 a donné naissance à une Rada encore plus fragmentée, les partis populistes obtenant des scores considérables. Lors des années qui ont suivi, l'Ukraine est entrée dans une période de troubles politiques intérieurs, des changements de gouvernement se produisant au moins deux fois par an.

Pendant ce temps, à Moscou, le fait que la politique russe sur la question ukrainienne avait été couronnée de succès n'était contesté par personne. Les maîtres du Kremlin étaient

convaincus d'avoir réussi à eux seuls à chasser l'Occident de la région tout en ayant fait volé en éclats l'alliance transatlantique et en ayant provoqué la division de l'UE. À mesure que l'Ukraine s'enfonçait dans la crise, Moscou renforçait son activité dans le Donbass et exploitait les troubles politiques pour encourager d'autres soulèvements dans le pays. Le Kremlin a utilisé toute sa panoplie de mesures de déstabilisation et de subversion : propagande et désinformation, corruption, cyber-attaques, attaques par de faux nationalistes ukrainiens et soutien de groupes armés illégaux et du crime organisé.

Ces agissements visaient non seulement à déstabiliser l'Ukraine mais aussi à donner d'elle l'image d'un « Etat failli » et à dissuader Bruxelles de remettre en place des plans d'aide en faveur de l'Ukraine. Les partis pro-russes en Europe, notamment le Front National en France et *Alternative für Deutschland* (AfD) en Allemagne, ont pris fait et cause pour la Russie et ont même réclamé des sanctions contre l'Ukraine, en invoquant le « recul démocratique » lié aux circonstances incertaines. En plus de ses activités subversives, Moscou a essayé d'accroître l'isolement économique de Kiev en commençant un blocus maritime des ports ukrainiens sur la mer Noire afin de contrecarrer les tentatives d'exploiter les marchés d'exportation au-delà de l'UE. Même si l'objectif ultime de Moscou était de ramener l'Ukraine dans sa sphère d'influence, la Russie était prête à se contenter d'une Ukraine affaiblie et dysfonctionnelle sans perspective de rapprochement avec l'Occident.

En Ukraine, une Rada paralysée ne pouvait ni proposer des réformes ni apporter un soutien stable au gouvernement. Encore une fois, l'armée ukrainienne s'est avérée la seule institution stable et en bon état, ce qui créait les conditions pour qu'elle devienne un « Etat dans l'Etat ». Après que l'Ukraine a perdu le soutien de la communauté internationale, certains acteurs de la société civile se sont tournés vers l'armée pour qu'elle assouvisse leur soif de réforme. En dépit des avancées réalisées sur le plan des réformes, l'Ukraine qui a émergé ressemblait davantage à une république kémaliste, où les forces armées étaient le véritable garant de l'ordre politique, qu'à une démocratie de type européen.

Au-delà de l'Ukraine, Moscou continuait inlassablement de renégocier l'ordre post-guerre froide à ses propres conditions, et continuait d'étendre son influence dans d'autres régions, en particulier car la fin des sanctions avait redynamisé l'économie. Mais le rôle de fauteur de troubles joué par la Russie chez ses voisins immédiats avait un coût, et ce coût a été jugé trop élevé à Moscou. La Russie a donc été tentée de se tourner vers d'autres fronts. Elle a trouvé un terreau fertile dans l'ouest des Balkans, où le mécontentement envers l'UE, la corruption locale, la mauvaise gestion politique, et la crise des réfugiés ont attisé à nouveau les tensions nationalistes et ont entraîné une nouvelle fois des appels à la révision du

statu quo territorial.<sup>3</sup> De par les liens étroits que la Russie entretenait avec les nationalistes serbes et les forces orthodoxes ultra-conservatrices en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, dans le Monténégro, en Macédoine et au Kosovo, elle pouvait compter sur des alliés naturels sur le terrain. Au niveau intérieur, l'effritement de l'ordre politique dans les Balkans a été perçu à Moscou comme une vengeance pour la « décennie d'humiliation » qu'elle a vécue dans les années 1990. Après s'être servi de l'Ukraine comme d'un « cas type », la Russie a utilisé ses méthodes de subversion pour générer encore plus d'« instabilité contrôlée » dans une région nettement plus proche pour les Etats membres de l'UE.

## Scénario n° 4 : Le marché des « grandes puissances »

En marge de la 72<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations unies qui s'est tenue à New York en septembre 2017, le président russe, Vladimir Poutine, et son homologue américain, Donald Trump, se sont rencontrés en tête-à-tête dans les salons cossus de la Trump Tower pour discuter des relations bilatérales entre leurs deux pays. Pour Trump, l'antagonisme États-Unis-Russie avait toujours été un obstacle qui empêchait l'unité des forces chrétiennes blanches dans la lutte contre l'islam radical. Lorsque le ton de la conversation est devenu plus amical, Poutine a sorti de sa poche un document déjà entièrement rédigé, intitulé : « Traité de coopération stratégique entre les États-Unis et la Fédération de Russie ». Ce document de deux pages énonçait, avec des phrases succinctes, la manière dont les États-Unis et la Russie devraient diviser le Moyen-Orient et l'Europe en « zones de responsabilité spéciale » et « coopérer » dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. L'Est tombait dans l'escarcelle de la Russie. Tout à sa joie de signer enfin un accord avec la Russie, et encouragé par l'enthousiasme de son conseiller, Steve Bannon, Trump a immédiatement signé le traité. Dès son retour à Washington, il a signé une série de décrets pour retirer l'ensemble des troupes américaines stationnées dans la région, mettre un terme aux sanctions contre la Russie et annuler tous les programmes financés par les États-Unis en rapport avec l'Ukraine et la Géorgie.

Pour le Kremlin, le Pacte Trump-Poutine était une victoire stratégique majeure. Remplacer l'ordre européen par un ordre reposant sur des sphères d'influence délimitées était nettement plus significatif pour Moscou que d'acquérir des pans de territoires de ses voisins.<sup>4</sup> Moscou avait essayé pendant des années de présenter cet objectif de différentes manières : du nouveau traité sur la sécurité européenne, à des relations UE-Union économique eurasiatique

<sup>3</sup> Pour un aperçu du sentiment actuel envers la Russie dans l'ouest des Balkans, voir : Francisco de Borja Lasheras, Vessela Tcherneva et Fredrik Wesslau, « Return to Instability, How Migration and Great power Politics Threaten The western Balkans », Conseil européen des relations internationales, 21 mars 2016, disponible à l'adresse [http://www.ecfr.eu/publications/summary/return\\_to\\_instability\\_6045](http://www.ecfr.eu/publications/summary/return_to_instability_6045).

<sup>4</sup> Pour en savoir plus sur le souhait, connu de longue date, de la Russie de redessiner l'ordre international, voir : Steven Pifer, « The growing Russian military threat in Europe, Assessing and addressing the challenge: The case of Ukraine », Brookings Institution, 17 mai 2017, disponible à l'adresse <https://www.brookings.edu/testimonies/the-growing-russian-military-threat-in-europe/> ; Kadri Liik, « What does Russia want », Conseil européen des relations internationales, 26 mai 2017, disponible à l'adresse [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_what\\_does\\_russia\\_want\\_7297](http://www.ecfr.eu/article/commentary_what_does_russia_want_7297).

(UEE) formalisées, en passant par la tentative de faire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe la clef de voûte de la sécurité européenne. Mais personne en Occident n'avait mordu à l'hameçon – jusqu'à ce jour.

Lorsque les termes du traité ont fuité, la réaction de l'establishment à Washington a été aussi virulente que prévisible et désespérée. Les efforts des sénateurs John McCain et Joe Lieberman visant à mettre en place un groupe parlementaire bipartisan ont échoué dans la mesure où la plupart des Républicains craignaient d'être sanctionnés par les partisans de Trump lors des élections de mi-mandat en 2018 s'ils lui mettaient des bâtons dans les roues. Certains membres de l'aile gauche des Démocrates soutenaient Trump sur la Russie en échange d'une politique commerciale extérieure plus protectionniste et de restrictions concernant le lobbying politique à Washington.

En Europe, la classe politique traditionnelle était abasourdie. Le fait que Trump n'ait même pas mentionné la clause de défense mutuelle de l'OTAN lors du sommet qui s'était tenu en mai avait déjà agacé les Européens et ébranlé leurs convictions concernant l'ordre européen.<sup>5</sup> Désormais, l'empressement de Trump à conclure un accord dans le dos des Européens avait provoqué une véritable onde de choc sur tout le continent. La chancelière allemande Angela Merkel, fraîchement réélue, et le président français Emmanuel Macron, ont organisé une conférence de presse commune pour affirmer que l'Occident tel qu'on le connaissait n'existait plus, et que l'Europe devait désormais se débrouiller seule. Des personnalités influentes ont rédigé des tribunes déclarant la fin de l'ordre post-guerre froide, et des membres de think-tanks ont produit des documents de réflexion pour expliquer que l'on devait désormais repenser un nouveau modèle pour la sécurité européenne ou pour affirmer qu'un nouveau pacte germano-soviétique avait été signé.

Cela a eu pour conséquence immédiate d'unifier l'Europe. L'argument selon lequel, dans la mesure où l'on ne pouvait plus faire confiance aux États-Unis, l'Europe était isolée, a trouvé un écho important dans une Europe en état de choc. Les ministres des Affaires étrangères allemands et français ont fait une proposition commune officielle fixant, comme ils l'ont appelé, « une feuille de route pour l'établissement d'un mécanisme et d'une architecture de défense solides ». Ce concept a été rapidement approuvé par les autres ministres des Affaires étrangères de l'UE – et même par les sceptiques qui ne voulaient pas que l'intégration de la défense de l'UE concurrence l'OTAN ou qui souhaitaient protéger leur secteur de la défense. Certains plaidaient également pour une augmentation de l'aide à l'Ukraine afin de contrebalancer le fait que le pays ait été complètement délaissé par Washington. La nécessité de rester unis face à l'abandon de la région par les États-Unis a été perçue comme une priorité absolue, au moins pendant quelques mois.

<sup>5</sup> Susan B Glasser, « Trump National Security Team Blindsided by NATO Speech », *Politico*, 5 juin 2017, disponible à l'adresse [www.politico.com/magazine/story/2017/06/05/trump-nato-speech-national-security-team-215227](http://www.politico.com/magazine/story/2017/06/05/trump-nato-speech-national-security-team-215227).

Fin 2017, l'unité commençait déjà à s'effiloche.

Le pacte Trump-Poutine avait divisé l'Europe en sphères d'influence mais avait également ébranlé les fondements mêmes de l'OTAN en tant qu'alliance. Plusieurs alliés ont estimé que, dans la mesure où ils ne pouvaient plus s'appuyer sur une défense collective, ils devaient signer des conventions de sécurité bilatérales. La Pologne et les États baltes ont entamé des négociations secrètes avec les États-Unis pour conclure des conventions de sécurité bilatérales. La Hongrie et l'Autriche ont également entamé des négociations secrètes, mais avec Moscou, en vue d'un pacte de non-agression. D'autres États membres de l'UE ont opté pour ce qui deviendrait plus tard la « voie de Washington » ou la « voie de Moscou ». Merkel et Macron étaient bien conscients qu'il s'agissait d'un tournant historique pour l'Europe et ont fait ce qu'ils ont pu pour préserver l'unité entre Européens. Mais, malgré l'indignation provoquée par le pacte Trump-Poutine, aucun dirigeant européen ne voulait laisser son pays sans garanties fiables en matière de sécurité ni mettre en danger la sécurité de son pays pour garantir la sécurité de l'Ukraine ou de la Géorgie.

À Kiev, Porochenko a essayé en vain de mobiliser les quelques soutiens internationaux qui lui étaient restés fidèles, tout en décrétant dans le même temps un état d'urgence et en ordonnant une mobilisation partielle des troupes. Le Kremlin a agi aussi rapidement que possible pour mettre en œuvre le pacte Trump-Poutine et, en particulier, pour priver l'administration Trump de toute possibilité de revenir sur ses engagements. Moscou avait appris à faire face à l'imprévisibilité de Trump et cherchait à y répondre de manière active. Le conseiller principal du Kremlin, Vladislav Surkov, a été missionné à Kiev avec une lettre cachetée adressée par Poutine à Porochenko. Les exigences de base étaient les suivantes :

1. Revenir de manière formelle sur l'accord d'association avec l'UE et renoncer aux aspirations de l'Ukraine à devenir membre de l'OTAN et de l'UE ;
2. Rejoindre l'Union économique eurasiatique (UEE) et l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) ;
3. Accepter de coopérer avec la Russie dans le domaine de la sécurité et du renseignement, et le déploiement de troupes russes en Ukraine ;
4. Reconnaître officiellement la Crimée comme territoire russe et accepter une amnistie pour les troupes engagées dans le conflit dans le Donbass.

Poutine pensait que ces objectifs étaient du domaine du possible, étant donné que le Kremlin considérait le rapprochement entre l'Ukraine et l'Occident comme un problème qui se situait au niveau des élites plutôt qu'au niveau du peuple. Une fois les élites dirigeantes actuelles remplacées par d'autres élites, les Ukrainiens se plieraient aux exigences de Moscou, en se souvenant de

leurs liens fraternels avec la Russie. Mais cela a été une autre grave erreur de jugement de la part de Moscou en Ukraine. Comme la révolution de Maidan l'avait montré, la situation était plus proche du contraire. Les sentiments révolutionnaires étaient adressés en premier lieu contre la classe dirigeante en Ukraine qui était favorable à la Russie, et ne se sont tournés contre Moscou que lorsque son soutien aux vieilles élites corrompues est devenu trop voyant. Et alors qu'une grande partie de la population ukrainienne éprouvait de plus en plus de lassitude envers son président et son gouvernement lors des dernières années, le Kremlin a interprété à tort le sentiment anti-gouvernemental comme un soutien pro-russe.

Lors de son entrevue avec Surkov, Porochenko a lu la lettre et a rejeté les exigences en bloc, en déclarant que l'Ukraine n'avait jamais fait partie d'une quelconque négociation sur un « grand marché » et qu'aucune puissance étrangère n'avait le droit de décider du futur de l'Ukraine. En dépit des menaces de « conséquences graves », Surkov est rentré bredouille à Moscou où il a fait un compte-rendu de l'entrevue à Poutine. Après une brève réunion, Poutine a ordonné le lancement de l'opération Chute de l'Ukraine, un plan visant à destituer Porochenko dans le cadre de ce qui apparaîtrait comme un coup d'Etat, et à installer le politicien pro-russe Viktor Medvedchuk comme président.

Poutine a également ordonné la mobilisation des circonscriptions militaires de l'Ouest et du Sud. Cet événement est passé quasiment inaperçu dans les médias internationaux dans la mesure où ces derniers se concentraient davantage sur la tentative de coup d'Etat à Kiev. Le renforcement de l'appareil militaire à la frontière ukrainienne depuis 2014 a également permis de dissimuler l'afflux de troupes russes.

Trump n'avait pas compris que le pacte États-Unis-Russie donnait à Poutine le droit d'intervenir militairement en Ukraine, mais toute discussion sur la signification exacte du pacte est devenue purement théorique quand Poutine a ordonné une invasion de grande ampleur de l'Ukraine le 1er janvier 2018. La première phase de l'attaque a commencé avec le débarquement d'un groupe amphibie sur les rives d'Odessa depuis la mer Noire, le déplacement d'un groupe de manœuvre opérationnel de Rostov-sur-le-Don vers Dnipro, et d'un autre groupe de Voronezh à Kharkiv. Grâce à une frappe préemptive, et en tirant parti du chaos qui régnait à Kiev, l'armée de l'air russe a submergé et neutralisé l'armée de l'air ukrainienne dans les 24 heures qui ont suivi le début du conflit. Pour priver la capitale de toute aide occidentale, les parachutistes russes ont été largués à l'ouest de Kiev. Après une réunion d'urgence du Conseil européen, son président, Donald Tusk, a déclaré devant une salle bondée de journalistes que les dirigeants de l'UE s'étaient rencontrés après avoir reçu la nouvelle de l'agression russe en Ukraine. L'UE, a-t-il dit, condamnait les agissements de la Russie et appelait Moscou à retirer ses troupes. L'UE réfléchirait à de nouvelles mesures en fonction de l'évolution de la situation. Lorsqu'un correspondant de *Politico* lui a demandé si l'UE

prendrait des mesures punitives contre la Russie, Tusk a déclaré que, en raison des nouveaux accords de sécurité bilatéraux que les États membres avaient conclus, aucun accord n'avait été trouvé pour l'heure concernant les mesures à prendre contre la Russie.

En plein milieu de la conférence de presse, les iPhones ont commencé à sonner : la Russie avait ordonné une manœuvre de ses forces nucléaires à haut niveau de préparation, en déployant des missiles balistiques intercontinentaux à terre sur des positions de tir, et en envoyant des bombardiers stratégiques pour patrouiller au-dessus des côtes allemandes et françaises. Merkel et Macron ont appelé Trump pour le convaincre du danger et de la nécessité d'endiguer toute escalade nucléaire, mais en vain. De son côté, l'Europe n'était pas prête à risquer une confrontation nucléaire avec la Russie pour l'Ukraine.

L'opération militaire initiale en Ukraine s'est déroulée sans accrocs pour le Kremlin. Mais au bout d'une semaine, la situation a commencé à s'enliser. Les forces armées ukrainiennes ont réussi à détruire tous les ponts sur le Dniepr, interrompant ainsi la progression russe. Certaines unités ukrainiennes ont été déployées dans la zone d'opération anti-terroriste à Donetsk, et les unités basées à Louhansk ont réussi à retarder la progression des forces russes vers le Dniepr, en créant des poches de résistance ukrainienne sur la rive est. Les anciennes formations de volontaires ukrainiens et des soldats de l'armée ukrainienne disséminés ont créé des unités de résistance en attaquant les lignes de ravitaillement terrestres utilisées par les forces armées russes. Avec le concours de la population locale, les forces ukrainiennes sont également parvenues à isoler les parachutistes russes dans l'ouest du pays.

Les pertes étonnement lourdes lors des premiers mois du conflit ont amené la Russie à changer de *modus operandi*. Au lieu de viser une victoire rapide, les forces armées russes se sont repliées sur une solution de longue haleine, en se reposant sur la puissance de frappe supérieure de leur artillerie et de leur armée de l'air pour vaincre petit à petit toute résistance. En dépit des tentatives ukrainiennes pour les contenir, les forces russes ont avancé progressivement vers l'ouest en direction de Kiev.

Le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays se chiffrait en millions, la majorité essayant de gagner la Pologne et la Slovaquie. Une grande partie de l'Ouest de l'Ukraine a tenu bon contre les forces russes parce que son relief montagneux présentait des difficultés pour l'acheminement du matériel militaire, et parce que le Kremlin s'attendait à une résistance encore plus féroce dans cette région. Les provinces de l'Ouest de l'Ukraine, qui étaient déjà défavorisées, n'ont pas eu à faire face à l'avancée militaire russe mais ont dû gérer l'afflux de réfugiés venant de l'est. L'aide humanitaire occidentale a seulement permis d'éviter le pire dans cette catastrophe humanitaire.

La société civile européenne s'est mise à l'ouvrage pour apporter une aide humanitaire aux réfugiés dans l'ouest de l'Ukraine et en Europe. Cela a entraîné des réactions négatives de la part de Moscou, car le simple fait de s'engager dans des activités humanitaires était perçu par Moscou comme une ingérence dans sa sphère d'influence. Certains réfugiés sont rentrés pour rejoindre la résistance ukrainienne après avoir mis leur famille à l'abri en Occident. Ils étaient accompagnés de troupes de volontaires européens, venus notamment de Pologne, des États baltes et des pays scandinaves.

Pour dissuader l'Europe de tout autre engagement en Ukraine, la Russie s'est livrée à des provocations militaires sur le flanc oriental de l'OTAN. Même si le Kremlin ne pouvait pas se permettre une autre guerre en plus de son offensive en Ukraine, il a effectué des « vols de reconnaissance », des incursions dans l'espace aérien, et a simulé des attaques nucléaires pour « ramener les Européens à la raison ». Mais comme la société russe a commencé à se mobiliser, en entendant chaque jour aux informations le nombre de soldats qui ne revenaient pas vivants d'Ukraine, des manifestations contre la guerre ont commencé à être organisées en Russie. Lorsque les vétérans de guerre et le personnel de sécurité ont commencé à se joindre aux manifestants, le Kremlin a renforcé ses provocations contre les pays baltes et la Pologne, au motif que c'est lui qui était attaqué et qu'il était en guerre contre l'OTAN.

Les pays d'Europe de l'Est se sont sentis directement menacés par les provocations russes et ont commencé à réagir. La Finlande et la Suède ont décidé qu'il était temps d'organiser des référendums pour rejoindre l'OTAN. Le camp du « non » avait pour principal argument qu'il était désormais inutile de rejoindre l'OTAN car cette dernière était devenue obsolète. Mais ce pas vers l'adhésion a amené la Russie à passer la vitesse supérieure dans ses tentatives d'intimidation. Compte tenu du fait que les États-Unis avaient abandonné leur rôle de garant de la sécurité européenne, la Pologne réfléchissait ouvertement à se retirer du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et à développer une capacité nucléaire autonome afin de garantir sa propre sécurité. Pour finir, l'UE a accepté de cofinancer les armes nucléaires françaises et a signé un accord de partage nucléaire avec la France. Moscou a saisi cette occasion pour sortir du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire – lequel avait été signé à la fin de la guerre froide pour interdire tous les missiles nucléaires de moyenne portée – et déployer ses armes nucléaires en Biélorussie, en Crimée et à Kaliningrad. Même si la situation après l'annexion de la Crimée pouvait déjà s'apparenter à une « mini-guerre froide », l'Europe s'est retrouvée de retour dans le futur : dans une nouvelle et dangereuse guerre froide, cette fois-ci bien réelle.

## Conclusion

Cet essai présente une série de scénarios catastrophes. L'unité de l'Europe est plus solide et sa capacité à naviguer en eaux troubles est supérieure à celle qui est dépeinte ici. Mais certains des événements décrits se déroulent actuellement sous nos yeux. La perte d'intérêt et d'influence des États-Unis en Ukraine depuis la prise de pouvoir de Donald Trump (et l'absence de pression américaine sur Kiev pour mettre en place des réformes) a entraîné un recul partiel des lois portant des réformes, une augmentation des abus de la police et des enquêtes sélectives contre les hommes politiques critiques en Ukraine. L'intention déclarée de Trump de conclure un accord avec la Russie, les indices qui suggèrent que les États-Unis seraient prêts à mettre un terme aux sanctions, et son ambiguïté sur les garanties américaines relatives à la sécurité de l'Europe, ont pour l'instant rapproché les Européens et les ont incités à se soucier davantage de leur propre sécurité. Mais cette unité pourrait s'effondrer comme un château de cartes si les États-Unis venaient à prendre des mesures destinées à conclure un grand marché avec la Russie ou à se désengager de l'OTAN.

Les dirigeants européens n'ont quasiment pas d'autre choix que d'essayer de compenser l'absence de leadership américain sur la question ukrainienne. Cette tâche incombe principalement à l'Allemagne. Il semble de plus en plus probable que Berlin reprenne le flambeau que l'administration Obama a laissé en Ukraine. Et même si Berlin s'est concentré essentiellement sur l'application des accords de Minsk, la réalité de la mise en œuvre des réformes et de l'aide à la mise en place des réformes est le nœud du problème. C'est sur ce point que Berlin doit s'affirmer de manière plus évidente, visible et intrusive. Emmanuel Macron peut s'avérer un allié précieux à cet égard.

Même si la priorité de l'UE devrait être de faire pression pour de nouvelles réformes, le processus de Minsk est essentiel pour gérer et endiguer le conflit et pour donner à l'Ukraine le temps dont elle a besoin pour conduire les réformes. La problématique avec les accords de Minsk est la suivante : s'ils sont mal appliqués, ils feront de l'Ukraine un État défaillant, porteront un coup fatal à son système démocratique et ramèneront l'Ukraine loin en arrière sur son chemin déjà tortueux vers la modernisation. Sur les accords de Minsk, l'Europe doit éviter les solutions rapides et faciles et les raccourcis.

Moscou est consciente du potentiel d'affaiblissement que représentent les accords de Minsk pour l'Ukraine, ce qui explique pourquoi la Russie continue de pousser Kiev à remplir ses obligations tout en ne faisant rien pour s'acquitter des siennes. En fin de compte, Moscou n'a pas l'intention d'appliquer les accords de Minsk. Elle les considère plutôt comme un instrument utile pour faire pression sur Kiev afin qu'elle légitime les séparatistes et les intègre officiellement à la famille politique ukrainienne. Mais les défis considérables que représentent la mise en œuvre des accords de Minsk – et

la faible probabilité pour qu'ils soient appliqués un jour – ne sont pas une raison pour abandonner ces accords. Il s'agit cependant d'une raison pour inciter encore davantage la Russie à remplir sa part du contrat sans ébranler l'Ukraine.

Le régime de sanctions est l'une des sources principales de pression dont l'UE dispose vis-à-vis de la Russie. Mais cette pression n'est pas tant liée à l'impact négatif sur l'économie russe qu'à la symbolique d'une Europe qui ne reconnaîtrait pas la légitimité des agissements de la Russie en Ukraine. Les sanctions illustrent l'engagement de l'Europe à protéger l'intégrité territoriale de l'Ukraine et à résoudre le conflit dans le Donbass. La levée des sanctions sans que les accords de Minsk aient été mis en œuvre enverrait le signal que l'Europe a abandonné sur la question ukrainienne – exactement ce que Moscou cherche.

Les critiques selon lesquelles les sanctions ne sont pas efficaces dans la mesure où la Russie est toujours en guerre à l'Est ne sont pas pertinentes. Au contraire, la meilleure réponse à donner aux critiques, c'est que les sanctions devraient être revues à la hausse et non pas levées. Bien que les conditions politiques d'un renforcement des sanctions ne soient probablement pas réunies, l'UE devrait réfléchir à étendre sa période de prolongement des sanctions d'une fois tous les six mois à une fois par an, ou à rendre le processus de prolongement des sanctions automatique. Cela renforcerait la crédibilité de la conditionnalité politique de la levée des sanctions une fois les accords de Minsk entièrement appliqués, et priverait Moscou de ses occasions biennuelles de diviser l'UE. Cela permettrait également d'avoir une discussion plus saine et plus stratégique au sein de l'UE sur le traitement à accorder à la Russie. Le fait de se concentrer en permanence sur les sanctions laisse peu de place à une discussion plus globale concernant la stratégie de l'Europe vis-à-vis de la Russie. Un engagement plus ferme en faveur de la conditionnalité des sanctions permettrait par ailleurs aux Etats membres plus jusqu'au-boutistes de discuter plus facilement de formes de coopération sélective avec la Russie.

Mais l'UE rencontrera des problèmes plus graves si Washington décide de lever ses sanctions. Cela contraindrait l'UE à se demander si cette politique est cohérente et peut être efficace sans les États-Unis. Cela pourrait entraîner la désintégration de l'unité de l'UE sur la question des sanctions et, par conséquent, l'effondrement de sa politique globale vis-à-vis de la Russie, comme indiqué dans le scénario n°3.

L'Europe doit refuser la version russe des faits, selon laquelle l'Ukraine serait un Etat failli. Même si des pans de la classe politique ukrainienne sont encore corrompus, le pays a connu des avancées malgré la forte adversité. Sans un soutien résolu de l'Europe, le combat de l'Ukraine sera encore plus difficile et les répercussions négatives de ce combat seront encore plus importantes. Enhardie par son succès en Ukraine, la Russie saura ce qu'il sera possible de faire dans d'autres parties du globe. Ironie du sort, compte tenu de cette situation, c'est l'Occident qui risque le plus de faire de l'Ukraine un Etat failli.

Tous les scénarios échafaudés dans ce document reposent sur des extrapolations d'erreurs commises par l'Occident. Mais cela n'est pas une fatalité. L'Europe pourrait fort bien maintenir le cap et rester vigilante sur la question de la Russie et de l'Ukraine. Il n'existe aucune raison de croire que la transformation de l'Ukraine et d'autres pays de l'Est ne soit un succès sur le long terme. Mais ce ne sera pas une promenade de santé.

This page has been left intentionally blank

## About the Authors

*Gustav Gressel* est chercheur au Conseil européen pour les relations internationales (ECFR). Avant de rejoindre l'ECFR, il a travaillé en tant que chargé de mission pour la politique et la stratégie de sécurité internationale au Bureau pour la politique de sécurité du ministère autrichien de la Défense de 2006 à 2014, et en tant que chargé de recherche pour le commissaire aux études stratégiques du ministère autrichien de la Défense de 2003 à 2006. Il a également été chargé de recherche à l'Institut international des politiques libérales de Vienne. Avant sa carrière universitaire, il a servi cinq ans dans les forces armées autrichiennes. Parmi ses précédentes publications pour l'ECFR, l'on peut citer « Keeping up appearances: How Europe is supporting Ukraine's transition » (2016) et « Russia's quiet military revolution and what it means for Europe » (2015).

*Fredrik Wesslau* est directeur du programme Europe élargie au Conseil européen pour les relations internationales. Il a travaillé pour l'UE, l'OSCE et les Nations unies sur la gestion des conflits et des crises dans les Balkans, le Caucase du Sud et l'Afrique de l'Est. Il a également travaillé en tant que journaliste et est l'auteur de *The Political Adviser's Handbook* (FBA, 2013). Parmi ses publications récentes pour l'ECFR, l'on peut citer « Russia 2030: A story of great power dreams and small victorious wars » (2016, coauteur) et « Return to instability: How migration and great power politics threaten the Western Balkans » (2016, coauteur).

## Acknowledgements

Les auteurs souhaiteraient remercier Borja Lasheras et Andrew Wilson pour leurs retours et leurs idées sur ce rapport, Joanna Hosa pour sa patience surhumaine, et Gareth Davies et Adam Harrison pour leur travail d'édition. Ils remercient aussi Adrian Teal pour les dessins inclus dans ce rapport.

## ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in 2007, its objective is to conduct cutting-edge research, build coalitions for change, and promote informed debate on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over 250 members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries – which meets once a year. Through regular geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities in their own countries. The Council is chaired by Carl Bildt, Emma Bonino and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** Uniquely among European think-tanks, ECFR has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw, allowing the organisation to channel the opinions and perspectives of a wide range of EU member states. Our pan-European presence puts us at the centre of policy debates in European capitals, and provides a platform for research, debate, advocacy and communications.
- **Developing contagious ideas that get people talking.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to carry out innovative research and policy development projects with a pan-European focus. ECFR produces original research; publishes policy reports; hosts private meetings, public debates, and "friends of ECFR" gatherings in EU capitals; and reaches out to strategic media outlets.

ECFR is a registered charity funded by charitable foundations, national governments, companies and private individuals. These donors allow us to publish our ideas and advocate for a values-based EU foreign policy. ECFR works in partnership with other think-tanks and organisations but does not make grants to individuals or institutions.

[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors.

Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations

© ECFR June 2017

ISBN: 978-1-911544-21-0

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR),  
7th Floor, Kings Buildings,  
16 Smith Square, London,  
SW1p 3HQ, United Kingdom

[london@ecfr.eu](mailto:london@ecfr.eu)