

Entretien d'Europe
n°115
7 juin 2022

« La guerre que la Russie mène dans l'Est de l'Europe est une menace centrale à l'architecture internationale »

À court, moyen et long terme, quels sont les dangers que l'attaque de la Russie contre l'Ukraine fait peser sur l'Union européenne ? Y a-t-il une perception différente de ces dangers/menaces à l'Est de l'Europe ?

L'agression russe en Ukraine, commencée il y a plus de trois mois, est intervenue dans un moment complexe au niveau européen et mondial. La gestion des conséquences de la pandémie de Covid-19 avait déjà requis beaucoup d'efforts, d'imagination et de mobilisation de la part des États et des citoyens. Des transformations et des réformes avaient été lancées pour répondre à la nouvelle réalité et permettre une relance durable, respectueuse de l'environnement. C'est dans ce contexte que nous avons assisté au retour de la guerre sur le continent européen après 77 ans de paix, avec une soudaineté et une violence inouïes.

La guerre que la Russie mène dans l'Est de l'Europe n'est pas un conflit relégué à la périphérie de la réalité politique, mais elle est, dans sa forme actuelle, une menace centrale à l'architecture internationale telle que nous la connaissons.

La Russie présente, en ce moment, plusieurs dangers pour l'Europe. D'un côté, il y a les menaces les plus visibles et directes : menaces armées, destructions et guerre – comme l'on voit déjà sur le terrain et aussi avec une potentielle extension du conflit. S'ajoute un élément d'incertitude, car il s'agit d'une guerre pour, soit disant, faire payer aux autres les offenses perçues du passé ...et couvrir ses propres erreurs du présent. De l'autre, il y a aussi des éléments plus subtils qui interviennent avec les dépendances énergétiques de

certains Etats membres de l'Union européenne, la pression économique et sociale des réfugiés, la crise alimentaire mondiale, les conséquences dues aux orientations économiques imposées par les impératifs du moment. La conjugaison de ceux-ci, à laquelle s'ajoutent l'usure et la fatigue face à une situation dont on ne peut pas prévoir la durée, représente en vérité le véritable danger pour l'Union européenne. La tentation des réponses faciles aux problèmes existants et du repli sur soi sème la désunion. Nous devons rester vigilants et combler les fissures, pour pouvoir rester unis, fidèles à l'Europe et à ses valeurs.

Les pays de l'Est de l'Europe se trouvent en première ligne face à la Russie. Ils ont été les premiers à subir les conséquences expansionnistes de Moscou et ils ont été les premiers à y maintenir une vigilance accrue et permanente. La Roumanie a été l'une des voix les plus constantes à mettre en avant le danger du positionnement russe. Et nous n'avons pas été seuls dans cette évaluation. En 2015, à l'initiative de la Roumanie et de la Pologne, les pays[1] du flanc oriental de l'OTAN ont créé, au sein de l'Alliance, le Format Bucarest 9, pour approfondir le dialogue et soutenir l'importance d'une présence militaire alliée dans cette partie de l'Europe. La création de quatre nouveaux Groupements tactiques de l'Alliance dans les pays du B9 est la conséquence de la justesse de cette évaluation.

Quelles sont les conséquences de la guerre déjà visibles pour l'Europe ?

Dans cette crise, l'Union européenne a été en mesure de répondre en accord avec son poids international et sa force. Dans son intégralité et sans exceptions,

[1] Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie et Slovaquie

« La guerre que la Russie mène dans l'Est de l'Europe est une menace centrale à l'architecture internationale »

elle s'est mobilisée d'une manière absolument impressionnante. Pour essayer d'arrêter l'agression russe et pour soutenir l'Ukraine et les Ukrainiens, des décisions qualifiées d'historiques ont été adoptées par les chefs d'État et de gouvernement : des sanctions avec une étendue et une complexité sans précédent contre la Russie et la Biélorussie, mais aussi l'accueil de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie dans la famille européenne, avec l'admission de la possibilité d'une intégration de leur parcours européen.

Les sanctions adoptées, et en cours d'adoption, ont mis en avant aussi nos propres vulnérabilités et dépendances. L'Europe a dû s'adapter et montrer plus de flexibilité, y compris par le renoncement progressif aux importations des hydrocarbures russes. L'achat du gaz vendu par les États-Unis représente un premier pas important et s'y ajoutent la diversification des sources d'approvisionnement et l'utilisation des solutions climato-protectrices.

Simultanément, l'Europe va devoir réfléchir sérieusement à la souveraineté énergétique, la souveraineté alimentaire, la souveraineté numérique qui sont des points d'articulation pour une Europe plus résiliente.

La sécurité en Europe est un autre sujet de réflexion, auquel il va falloir accorder tout le temps et les ressources nécessaires. Il nous faut une Europe capable à soulever des défis protéiformes, tout en gardant l'équilibre avec l'OTAN et avec nos partenaires transatlantiques. La stabilité et la durabilité du modèle identifié donneront forme à notre avenir.

La possibilité d'une escalade du conflit a-t-elle renforcé l'OTAN et rendu impérative la construction d'une Europe de la défense ? Comment les deux pourront-ils s'articuler ?

L'agression de la Russie contre l'Ukraine a bouleversé l'architecture de sécurité européenne, elle nous oblige à repenser et enrichir ses fondements. Les Alliés ont réaffirmé la cohésion et leur unité à un niveau remarquable. Simultanément, ils ont accéléré le processus de transformation et de consolidation, à long

terme, de la posture de dissuasion et de défense de l'OTAN, sur le flanc oriental et dans le bassin de la mer Noire.

La mise en place de quatre nouveaux Groupements Tactiques (*Battle Groups*), dont un en Roumanie avec la France comme nation-cadre, est une étape concrète de ce développement. C'est une contribution importante et directe au renforcement de la sécurité avec la garantie d'une approche unitaire, équilibrée et intégrée tout au long du flanc oriental.

En plus, la détérioration de l'environnement sécuritaire a déterminé deux États neutres – la Finlande et la Suède – à déposer leurs demandes d'adhésion à l'Alliance. L'élargissement de l'OTAN avec ces deux nouveaux membres ferait de l'Alliance un acteur plus fort.

La Boussole stratégique européenne, adoptée par les 27 chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen le 24 mars 2022, établit que l'environnement de sécurité de plus en plus hostile nécessite l'augmentation de nos capacités et volontés d'agir, la consolidation de notre résilience, de notre solidarité et l'assistance mutuelle. La Boussole a un potentiel signifiant de renforcer la coopération Union européenne-OTAN, partant du rôle central de l'Alliance nord-atlantique dans la défense collective. Une plus forte interaction doit viser l'efficacité des mesures pratiques, le contournement des parallélismes et la garantie du caractère inclusif de la coopération européenne.

En réaction à la demande officielle de la Finlande et la Suède d'intégrer l'OTAN, Vladimir Poutine a assuré que cette décision "entraînera une réponse" de la part de la Russie. Selon vous, doit-on voir cela comme une véritable menace ou comme une tentative d'intimidation ?

La position du président russe trahit une fois de plus son ignorance du fait qu'aucun pays ne doit être intimidé ou menacé par les décisions souveraines qu'il prend sur son propre avenir.

La Finlande et la Suède sont des États membres de l'Union européenne, qui jouissent par conséquent d'une réelle solidarité européenne. Pratiquement, les États membres de l'Union européenne, comme ceux de l'OTAN, utilisent déjà le même set de forces et de capacités.

Dans une logique naturelle des choses, ces éléments devraient être des inhibiteurs de toute intention possible d'engager la Russie dans des aventures militaires irresponsables dans le nord de l'Europe. Il est vrai aussi que Vladimir Poutine est plutôt un dirigeant imprévisible, comme il l'a prouvé, y compris dans le cas de l'invasion de l'Ukraine.

Ce qui est certain pour l'instant c'est que le président russe recourt à des moyens non militaires – qui relèvent de l'arsenal de la rhétorique, du domaine de l'énergie, peut-être la sécurité cybernétique – pour essayer de décourager la Finlande et la Suède de continuer sur la voie qu'ils ont démocratiquement choisie.

Comment la France et la Roumanie peuvent-elles travailler ensemble dans leurs efforts pour soutenir l'Ukraine et comment renforcer l'engagement français en Europe centrale et orientale ?

La Roumanie et la France travaillent de concert pour soutenir l'Ukraine par le biais de la coopération bilatérale, la dimension européenne et celle alliée. Le dialogue Bucarest-Paris montre notre volonté commune d'œuvrer pour stabiliser la région et consolider sa sécurité. Les deux pays se sont mobilisés, à tous les niveaux, pour envoyer de l'aide humanitaire en Ukraine, ainsi que des équipements et des véhicules d'intervention.

Au niveau européen, Bucarest et Paris ont agi de concert pour soutenir l'Ukraine. Ensemble, nous avons contribué à la prise de décisions pour fournir de l'aide humanitaire, économique, de protection civile et énergétique. Cette mobilisation ne s'est pas limitée uniquement à l'Ukraine. Les effets de la guerre et le flux soutenu de réfugiés ont eu un impact important sur la Moldavie, pays situé entre l'Ukraine et la Roumanie.

L'initiative conjointe Roumanie - France - Allemagne de Plateforme de soutien à la Moldavie (PSM) en avril dernier réunit des États, des institutions financières et des organisations internationales qui fournissent des réponses coordonnées aux besoins exprimés par les autorités moldaves.

L'Ukraine a déposé sa candidature pour devenir membre de l'Union. Les chefs d'État et de gouvernement ont reconnu, lors du Sommet de Versailles les 10 et 11 mars, l'appartenance de l'Ukraine à la famille européenne. Ils ont aussi fait mention de la requête adressée par le Conseil à la Commission de présenter ses avis sur les demandes d'adhésion de la Moldavie et la Géorgie. Certes, il y a des nuances dans nos visions sur ce sujet. Mais nous sommes prêts à travailler de concert pour identifier la meilleure approche quant à la perspective européenne de nos trois partenaires associés de l'Est, en accord avec leur choix stratégique, qui nécessite une réponse unitaire de la part de l'Union européenne.

Dans le domaine de la sécurité, la Roumanie et la France vont continuer à consolider les capacités de défense dans la région. Le Sommet de l'OTAN du 24 mars – le deuxième depuis l'invasion russe de l'Ukraine, a permis aux Alliés de faire preuve de leur unité et de leur volonté de coordination et d'action. Et je voudrais profiter de cette occasion pour remercier la France qui, au lendemain du déclenchement du conflit, a décidé d'envoyer plusieurs centaines de militaires en Roumanie, faisant suite à l'annonce du mois de janvier du Président français Emmanuel Macron par rapport au renforcement du flanc oriental de l'Alliance. Les premiers militaires français de ce nouveau contingent sont arrivés au début du mois de mars. La France, d'ailleurs, est la nation cadre pour le groupement tactique allié sur le territoire roumain. Sa dimension sera encore élargie avant la fin de l'année.

La France et la Roumanie coopèrent enfin dans des structures informelles comme le B9/ Bucarest 9, ou le « Quint + » [2].

Tout cela se traduit également par un agenda bilatéral extrêmement intense, avec de nombreuses visites d'officiels français à Bucarest et *vice versa*.

[2] Le format classique Quint (Allemagne, États-Unis, France, Italie, Royaume-Uni) invite occasionnellement la Roumanie et la Pologne sur la guerre en Ukraine.

« La guerre que la Russie mène dans l'Est de l'Europe est une menace centrale à l'architecture internationale »

Notre partenariat stratégique est devenu encore plus stratégique, dans tous les sens.

Comme l'a montré l'annexion de la Crimée en 2014, la mer Noire est un endroit stratégique géopolitique, commercial et militaire pour la Russie. Du point de vue roumain, quels sont les enjeux actuels en mer Noire, dans le contexte du conflit en Ukraine ?

L'invasion russe de l'Ukraine a fait de la mer Noire le point le plus chaud de la planète en 2022, un carrefour géopolitique générateur de défis avec des enjeux multiples. Dès le début de son appartenance à l'Union européenne, la Roumanie a été le promoteur d'une plus forte coopération autour de la mer Noire et d'une politique européenne plus active à cet égard. Cela compte tenu du potentiel de développement de la région, mais aussi des menaces posées par les « conflits gelés », ces conflits que la Russie nourrit depuis plusieurs décennies.

Depuis 2008, depuis l'invasion russe de la Géorgie, la Roumanie a mis en évidence la nécessité de recalibrer la position de l'Union européenne et de l'OTAN dans la région. Par rapport à la nouvelle réalité sécuritaire, il est maintenant vital de transformer et de consolider la position de dissuasion et de défense à long terme de l'OTAN, en particulier sur le flanc oriental et la mer Noire.

La Roumanie a dorénavant la possibilité réelle de stimuler un renforcement de la position de l'OTAN et, par conséquent, d'attirer sur son territoire plusieurs troupes et équipements militaires permanents qui offriront une réelle protection à la région. La nouvelle posture Alliée transformerait la mer Noire et les États riverains en un point clé pour la position défensive des pays alliés. La sécurité de la mer Noire est indissolublement liée au renforcement des troupes et d'équipements militaires permanents de l'OTAN sur le territoire de la Roumanie et, par conséquent, sur le flanc oriental de l'Alliance.

Pour en revenir aux priorités de la Roumanie sur la mer Noire, je voudrais ajouter que le ministre roumain des Affaires étrangères, Bogdan Aurescu, a

toujours souligné, avant la guerre, la nécessité d'une stratégie à long terme pour la région, basée sur plusieurs dimensions : renforcer et adapter la position de dissuasion et de défense de l'OTAN sur le flanc oriental ; un engagement accru envers les partenaires orientaux de l'Union européenne et de l'OTAN, y compris une dimension consolidée de la coopération en matière de sécurité, dans le cadre d'une approche plus large du renforcement des valeurs euro-atlantiques et de la communauté de sécurité, faire progresser les opportunités de développement économique dans la région, développer des infrastructures de transport stratégiques pour une interconnexion accrue européenne, promouvoir et défendre les valeurs démocratiques, l'État de droit et la lutte contre la corruption, poursuivre systématiquement la résolution des conflits prolongés. Voilà, donc, comment l'invasion russe en Ukraine a accéléré toutes ces dynamiques et tous ces objectifs au grand dam de la Russie.

À partir de votre expérience, quel rôle la diplomatie peut-elle jouer à l'heure où les négociations de paix entre l'Ukraine et la Russie sont au point mort ?

La diplomatie doit rester l'instrument principal pour résoudre les conflits. Malheureusement, les valeurs et les normes diplomatiques ont été bafouées par la partie russe. En période de guerre, la diplomatie ne peut jouer son rôle que lorsque l'une des parties cède, ou lorsque les deux parties sont à bout de souffle. Nous n'en sommes pas là en Ukraine.

Il est clair qu'une négociation de fond pour le règlement du conflit entre les deux parties ne peut avoir lieu que s'il y a un cessez-le-feu complet en Ukraine et à condition que, en partie ou en totalité, comme demandé par la partie ukrainienne, la Russie se retire du moins là où elle se trouvait au moment du 24 février. Cependant, nous constatons que ces conditions ne sont pas remplies actuellement. Il est donc difficile à ce stade d'analyser et de tirer des conclusions sur les perspectives de négociations. Bien sûr, il y a toujours des contacts entre les parties, à distance, sous diverses formules, mais il est clair que l'on ne peut pas parler d'une vraie négociation. Pour l'instant, un blocage persiste. Chacun

demande ses propres garanties, que la partie adverse considère impossible à négocier, infranchissable, c'est-à-dire une ligne rouge. Et en diplomatie, quand il y a une ligne rouge, il faut identifier un compromis à un moment donné.

Il doit toujours y avoir de la place pour la négociation, la diplomatie doit toujours avoir une chance. Ce qui est très important, c'est que le processus de négociation se poursuive, lorsque, évidemment, les conditions seront réunies.

A mon sens, l'une des conditions les plus importantes pour la reprise du processus de négociation et les chances d'aboutir à un résultat substantiel est un cessez-le-feu général en Ukraine et aussi un retrait des troupes russes au moins dans les positions antérieures au 24 février. Ce serait le début d'un contexte qui favoriserait la reprise des négociations et leur déroulement dans une logique beaucoup plus sérieuse qu'auparavant. La diplomatie n'a pas dit son dernier mot.

Comment la Roumanie gère-t-elle l'accueil de réfugiés ukrainiens sur son sol ? Comment envisagez-vous cet accueil sur le long terme ?

L'agression russe en Ukraine a engendré la plus grande crise humanitaire dans le monde : 8 millions de personnes déplacées à l'intérieur de l'Ukraine et plus de 13 millions de personnes bloquées dans des régions affectées par la guerre. S'y ajoutent plus de 6,3 millions de personnes qui ont quitté l'Ukraine.

La Roumanie a vu plus d'un million de personnes qui sont entrées depuis l'Ukraine, et presque 100 000 d'entre elles ont choisi d'y rester. Il s'agit surtout de femmes, d'enfants et de personnes âgées. Plus de 65 000 citoyens d'autres pays, résidents ou étudiants en Ukraine, sont passés par la Roumanie et ont reçu de l'aide pour rentrer chez eux. Les représentants de plus de 20 missions diplomatiques de Kiev ont été eux-aussi évacués en toute sécurité, vers la Roumanie.

Les mesures mises en place par les autorités roumaines vont de l'hébergement, à l'accès à

l'emploi, à l'éducation – à tous les niveaux, y compris universitaire, aux services sanitaires et de protection sociale. La protection temporaire a été mise en place et est gérée en coopération avec l'Agence européenne pour l'asile. Ceux qui ont choisi de ne pas rester ont bénéficié de gratuité de transport ferroviaire et d'une coordination des transports avec les pays voisins. Un centre logistique humanitaire a été créé au nord de la Roumanie pour rassembler et acheminer l'aide humanitaire internationale vers ceux qui sont restés en Ukraine. Plus de 125 camions des convois humanitaires sont déjà passés par ce centre.

Le conflit a engendré une réponse extraordinaire de la part des Roumains face aux souffrances de leurs voisins injustement frappés par la guerre. Ils ont accueilli des réfugiés dans leurs maisons, leur ont ouvert leurs cœurs et se sont mobilisés comme jamais pour les aider.

Quel regard portez-vous sur les récentes propositions, qui font suite aux conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, concernant la révision des traités, la fin de l'unanimité et la constitution d'une « Communauté politique européenne » ?

La Roumanie a toujours eu une position constructive dans le processus de réforme de l'Union, européenne soutenant l'approfondissement de l'intégration européenne. Nous soutenons un suivi de la Conférence qui aille dans le sens des attentes des citoyens. C'est tout d'abord le besoin d'une approche pragmatique.

Les priorités du moment concernent leurs préoccupations concrètes : la relance, l'emploi, un processus équitable de transition climatique, des systèmes sanitaires performants, une action déterminée dans le voisinage et, dans le contexte de la guerre en Ukraine, la gestion des évolutions et de l'impact négatif de la guerre. Les traités actuels ont permis l'adoption de réponses complexes et rapides pour relever les défis. Nous soutenons une approche, fondée sur les préoccupations des citoyens et les résultats de la Conférence, commençant par le cadre des degrés de flexibilité permis par les traités actuels.

« La guerre que la Russie mène dans l'Est de l'Europe est une menace centrale à l'architecture internationale »

Nous n'excluons pas *a priori* une modification des traités si celle-ci s'avère nécessaire. En même temps, l'ouverture de la renégociation des traités est un exercice complexe, compliqué et de longue durée, qui nécessite un effort concentré de la part des institutions européennes et des États membres. Cela pourrait affecter notre capacité de nous concentrer sur les enjeux du moment et d'identifier les solutions les plus adaptées. Nous ne voulons pas exclure une réforme des traités, mais d'éviter de hâter ce genre de processus difficile et sinueux, qui peut détourner nos énergies.

L'idée parallèle d'une Communauté politique européenne est une proposition qui va pouvoir se définir plus clairement dans les semaines à venir. Le projet doit être développé et mis en perspective, avec la contribution de tous les États membres

et en dialogue avec les partenaires. Il faut mieux comprendre ses implications et sauvegarder l'idée d'unité et de cohésion européenne, sans privilégier des cercles différents d'intégration européenne. Dès lors, la Roumanie soutiendra certainement des démarches qui contribuent à une Union plus cohésive, inclusive et solidaire, ainsi qu'une Union qui fait avancer à 27 ses politiques de succès, défendant ses valeurs fondamentales et les projetant au-delà de ses frontières.

Entretien réalisé par Ramona Bloj

Luca Niculescu

Ambassadeur de Roumanie en France

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.