

L'EUROPE AU PIED DU MUR

Biélorussie. L'Europe au pied du mur

1. [Les institutions à couteaux tirés](#)
2. [La Pologne en première ligne](#)
3. [Un dialogue en deux temps avec Moscou et Minsk](#)
4. [L'action performative de la menace](#)
5. [L'« équipe Europe », de Washington à Dushanbe](#)

Brèves

1. [Arménie-Azerbaïdjan - de Sotchi à Bruxelles?](#)
2. [Nord Stream 2. Le moment certificatif](#)
3. [Des sanctions contre Wagner](#)
4. [Ukraine](#)

Biélorussie. L'Europe au pied du Mur

Le transit des migrants par la Biélorussie vers l'UE a débuté après l'adoption des sanctions européennes liées au scrutin présidentiel biélorusse d'août 2020. A la fin de l'année 2020, les passages de frontière étaient épars, mais suffisamment préoccupants pour que le HR/VP Borrell en visite en Irak [obtienne](#) de Bagdad la cessation des vols directs sur Minsk. C'est toutefois après l'affaire du détournement du vol Ryanair par les autorités biélorusses et le nouveau paquet de sanctions de l'UE que la pression a fortement augmenté pour culminer en ce mois de novembre 2021.

La loi spéciale avait été votée en chambre basse le 14 octobre, et en chambre haute le 27 octobre 2021.

On se [rappellera](#) que la Pologne et 11 autre États membres de l'UE avaient requis, mi-octobre, l'autorisation de mobiliser des fonds européens pour l'édification de murs aux frontières ; requête jugée irrecevable par la Commission au nom des cicatrices de l'histoire européenne. Déterminé à avancer seul sur ce dossier crucial, le Président polonais Andrzej Duda a signé, le 2 novembre, la [loi spéciale pour l'édification d'un mur](#) de 200 km de long et 5 m de hauteur à la frontière biélorusse. La Lituanie et la Lettonie, qui avaient également mis en place des mesures d'urgence et des barbelés, envisagent aussi de construire un mur le long de leurs frontières méridionales.

Au-delà du drame humanitaire, et des questions que cette crise pose à l'Europe, la crise des migrants agit comme un révélateur de l'action diplomatique européenne, des difficultés auxquelles elle se heurte inmanquablement, mais aussi de certains succès qui méritent d'être soulignés.

Les difficultés qui se détachent le plus nettement sont [la rivalité entre le Conseil et la Commission \(1\)](#), la nécessité d'apporter un [soutien à la Pologne tout en dépassant les tensions avec son gouvernement \(2\)](#) et le [dialogue complexe que les autorités européennes ont entretenu avec Minsk et Moscou \(3\)](#).

Dans ce contexte d'urgence humanitaire et de contraintes politiques, l'UE a déployé une diplomatie efficace en s'accordant rapidement sur des [mesures coercitives crédibles \(4\)](#) et en multipliant les [démarches diplomatiques auprès du plus grand nombre de partenaires \(5\)](#).

1. Les institutions à couteaux tirés

Sur le dossier de l'utilisation des fonds européens pour l'édification de murs aux frontières de l'UE, le Président du Conseil européen s'est exprimé à plusieurs reprises en contradiction évidente et surtout intentionnelle avec la Commission européenne. Ces rivalités révèlent un certain malaise quant au positionnement diplomatique du Conseil sur plusieurs thèmes d'actualité. *Voir, à ce sujet, la note de la rédaction sur le discours sur l'État de l'Union prononcé par Charles Michel à Berlin le 9 novembre.*

2. La Pologne en première ligne

Comme le rappelle le [NY Times](#), la crise aux frontières orientales de la Pologne présente un triple défi pour l'Europe, qui doit faire preuve à la fois de **solidarité** dans la protection des frontières de l'Union, de **compassion** à l'égard des victimes de la crise, et de **fermeté** quant au respect des normes européennes.

Certes, l'Union a affirmé presque quotidiennement sa solidarité avec la Pologne et proposé toute forme d'aide technique ou financière (hormis l'édification du mur). D'un autre côté, des voix européennes – notamment la Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatovic – se sont élevées pour [critiquer](#) la gestion polonaise de la crise.

Le refus de la Commission d'allouer des fonds *européens* pour l'édification de murs aux frontières a renforcé la **volonté du gouvernement polonais de gérer cette crise en toute indépendance, à l'abri des regards et sans solliciter l'aide de Bruxelles**. En effet, contrairement à la Lituanie, la Pologne s'est refusée à demander l'aide des agences européennes (Frontex, Europol ou encore le Bureau européen d'appui en matière d'asile). Pour [Piotr Buras](#), chercheur au ECFR à Varsovie, l'équation est complexe pour le gouvernement polonais privé de majorité parlementaire. D'une part, il lui est difficile d'accepter de l'aide de l'UE tout en la combattant sur le dossier de l'État de droit (sur ce point, rappelons que la Cour européenne de Justice a [imposé](#) à Varsovie une astreinte d'1 million d'€ par jour), et d'autre part, le gouvernement ne dédaigne pas de se présenter comme le défenseur, contre vents et marées, du peuple polonais.

Au plus fort de la crise – entre le 21 et le 26 novembre – le Premier Ministre polonais a entamé une tournée des capitales pour afficher sa détermination et rallier certaines opinions aux besoins d'une réponse rapide et efficace contre la brutalité de l'attaque biélorusse. Cette tournée diplomatique, dans un contexte de relatif [isolement politique](#), traduit la volonté de Varsovie – et du PiS en particulier - de mener la bataille en solitaire, et à sa manière. Le message a également été acheminé à l'OTAN, où le président polonais s'est rendu le 25 novembre pour rappeler l'engagement mutuel des alliés dans l'hypothèse, évoquée deux semaines plus tôt, d'une invocation de l'article 4 du Traité de Washington.

3. Un dialogue en deux temps avec Moscou et Minsk

A l'occasion d'une conférence de presse organisée lors la visite de l'émissaire du Saint-Siège, le ministre Lavrov a [suggéré](#) que l'UE conclue avec Minsk un accord comparable à celui qu'elle avait fait avec la Turquie en mars 2016. Le lendemain, la Chancelière allemande appelait directement le président Poutine pour lui demander d'inciter Minsk à cesser ces actions « inhumaines et inacceptables » à la frontière polonaise. Elle ne reçut pour réponse qu'une invitation à s'adresser directement à Loukachenko, ce que l'Union se refusait alors notoirement à faire en raison de la non-reconnaissance des résultats du scrutin biélorusse d'août 2020.

Cependant, la communication évolua assez rapidement en milieu de mois. En effet, le 15 novembre, la chancelière allemande entreprit de s'entretenir téléphoniquement avec Loukachenko (accompagné d'un [débat](#) public sur la manière de s'adresser à lui : Monsieur Loukachenko ? Monsieur le Président ?), établissant ainsi le premier contact direct entre un dirigeant européen et le chef d'État non-reconnu. Le même jour, l'Élysée [annonçait](#) un accord de principe entre E. Macron et V. Poutine sur la nécessité d'une désescalade de la crise, en dépit des divergences d'analyse sur les causes et origines de cette crise (cynisme politique d'un autocrate acculé pour les uns, ingérences bellicistes de l'Occident au Moyen Orient pour les autres).

Quoi qu'il en soit, les contacts répétés permirent d'aboutir, le 23 novembre, à l'envoi d'une délégation du SEAE à Minsk pour « évaluer les besoins afin de faciliter le rapatriement en coopération avec les agences des Nations unies ». Tout en [insistant](#), cependant, sur le fait que ni les entretiens de J. Borrell avec le Ministre biélorusse des Affaires étrangères, ni les contacts entre hauts fonctionnaires n'équivalent à une reconnaissance du régime et n'impliquent de négociations.

L'échange entre Charles Michel et Vladimir Poutine (entretien téléphonique, 24 novembre) confirme cette convergence sur les objectifs communs (la fin du calvaire migratoire), mais illustre aussi les priorités du président russe qui [exhorte](#) l'UE à engager un dialogue structurel avec le gouvernement biélorusse, à s'abstenir de mesures coercitives contre-productives, et à faire pression sur la Pologne pour qu'elle respecte les normes humanitaires.

4. L'action performative de la menace

Dans l'affaire biélorusse, **les sanctions ont joué leur meilleur rôle avant même d'être finalisées.**

Pour rappel, le Conseil européen des 21-22 octobre avait annoncé le durcissement de mesures contre les menaces hybrides en provenance de Biélorussie. Sur cette base, **le Conseil Affaires étrangères du 15 novembre a pu décider d'étendre le régime de sanctions existantes pour cibler non seulement les auteurs de violations des droits de l'Homme, mais également les personnes ou entités facilitant le franchissement illégal des frontières extérieures de l'UE.**

La perspective de telles désignations a produit des effets bien avant que les sanctions ne soient finalisées (elles ne seront adoptées que dans les premiers jours de décembre).

En effet, dans les 48 heures suivant l'annonce de la modification du régime de sanctions, de nombreuses compagnies et autorités aériennes ont cessé de vendre des allers simples vers Minsk ou de laisser embarquer les candidats à l'émigration. Les compagnies aériennes opérant en Asie centrale, au Moyen Orient ou en Afrique du Nord n'ont pas hésité entre la vente de billets vers la Biélorussie et la perte de droits de survol ou d'atterrissage dans l'UE.

En plus de la pression sur les compagnies elles-mêmes, l'UE a également mobilisé l'outil plus large des [accords de transport aérien](#). Ce type d'accord, conclu entre l'UE ou ses États Membres et les pays tiers, détermine les routes et les droits d'embarquement. L'annulation d'un accord de transport aérien prive potentiellement *toutes* les compagnies aériennes d'un État de commercer avec l'UE.

Paradoxalement, ces mécanismes de pression ne pouvaient pas produire d'effet sur la principale compagnie en cause, Belavia, puisque celle-ci est *déjà* interdite de survol et d'accès à l'UE depuis la décision du Conseil européen du 24 mai 2021. La menace de sanctions qui pèse sur Belavia depuis fin octobre porte en revanche sur *la cessation des contrats de leasing auprès des compagnies européennes* (9 compagnies basées en Irlande, 1 au Danemark). Les conditions de cessation de leasing (cf. notre édition d'octobre) seront également confirmées début décembre.

Enfin, pour compléter la panoplie des outils de coercition de l'Union, la Commission a [proposé](#) (le 23 novembre) de créer « **un nouveau cadre**

juridique qui permettra à l'UE d'adopter des **mesures ciblées contre les opérateurs de transport, quel que soit le mode de transport (terrestre, aérien, fluvial et maritime)**, qui pratiquent ou facilitent le trafic de migrants ou la traite des êtres humains à destination de l'Union européenne. Ces mesures seraient proportionnées et déterminées au cas par cas. Elles pourraient comprendre la limitation des opérations sur le marché de l'Union, la suspension des licences ou autorisations, la suspension des droits de se ravitailler en carburant ou de procéder à un entretien au sein de l'UE, et l'interdiction de transiter par le territoire de l'UE ou de le survoler, d'effectuer des escales techniques ou de faire escale dans les ports de l'UE ». Une liste noire assurément ambitieuse mais probablement difficile à faire respecter.

5. L' « équipe Europe », de Washington à Dushanbe

Lors de sa visite à Washington, le 10 novembre, la Présidente de la Commission a invité l'administration Biden à soutenir les moyens d'une lutte efficace contre l'instrumentalisation des flux migratoires. Une semaine plus tard, c'est le G7 qui réitérait, unanime, son soutien à la Pologne et aux pays baltes.

L'UE a également dépêché des émissaires au plus haut niveau dans les pays de départ des migrants et auprès des compagnies ou autorités aériennes concernées. Pour l' « Equipe Europe », qui désigne une actions concertée des divers canaux diplomatiques du bloc, il s'agissait d'assurer la collaboration simultanée du plus grand nombre de partenaires pour mettre un frein rapide aux départs vers la zone concernée. Le Vice-président de la Commission, Margaritis Schinas s'est ainsi rendu en Irak, aux Emirats Arabes Unis, au Liban, en Turquie ; et la Commissaire aux Affaires intérieures Ylva Johansson en Egypte. Enfin, la Commission a initié des discussions avec le Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU (UNHCR) et l'Organisation internationale pour les Migrations (OIM) en lien avec les autorités biélorusses pour organiser le rapatriement des migrants sur une base volontaire, et avec un soutien financier de l'UE à hauteur de [3,5 millions](#) d'euros.

« Diplomatic efforts and talks with airlines are having effect. Iraq has stopped flights to Minsk. ChamWings airline halted flights from Damascus. Several countries (Lebanon/Uzbekistan) and airlines (Turkish Airlines, FlyDubai and Belavia) stop nationals at risk from travelling to Minsk – including citizens of Iraq, Syria, Afghanistan, Yemen, Lebanon and Libya ».

Ylva Johansson, 21 novembre 2021

Au niveau régional, l'UE semble avoir redoublé d'effort pour activer les liens diplomatiques avec l'Asie centrale (un terrain traditionnellement difficile pour l'Union) pour définir le cadre des coopérations possibles dans la gestion des flux migratoires.

Dès le 16 novembre, le [Conseil de coopération UE-Ouzbékistan](#) (réuni à Bruxelles) avait posé les jalons d'une intervention centre-asiatique dans le contrôle des voies de transport des migrants vers le Belarus.

Quelques jours plus tard, la 17^{ème} rencontre ministérielle UE-Asie centrale (à Dushanbe, Tadjikistan), permettait au HP/VP J.Borrell et à la Commissaire Jutta Urpilainen de lier les sujets traditionnels – connectivité, résilience, climat – à la question de la sécurité et des migrations dans la région afghane. Enfin, la visite du Président Kazakh à Bruxelles les 26 et 27 novembre est venue clôturer ce mois intensément centre-asiatique pour la diplomatie européenne, avec un accent marqué sur les dossiers économiques et commerciaux, mais également sur celui des droits de l'Homme et de la sécurité régionale.

« So, it is mission accomplished – Central Asia will not be involved in the trafficking of people to Belarus »

Josep Borrell, 17 novembre 2021

Les brèves

1. Arménie-Azerbaïdjan - de Sotchi à Bruxelles?

Le 19 novembre, soit trois jours après les échanges de tirs qui avaient fait 8 morts à la frontière arméno-azerbaïdjanaise, l'UE a annoncé que le Président azerbaïdjanais rencontrerait le Premier Ministre arménien en marge du sommet du Partenariat oriental à Bruxelles (15 décembre). Une occasion d'autant plus précieuse pour l'UE que la rencontre trilatérale prévue les 9-10 novembre à Moscou n'a pu avoir lieu en raison de la symbolique de la date (1 an du cessez-le-feu) et des dissensions internes que cette symbolique déterrât. Cependant, les dirigeants caucasiens ont fini par se rencontrer sous les auspices russes, à Sotchi, le 26 novembre. Plusieurs pistes se dégagent de la rencontre trilatérale.

- Des mécanismes de [délimitation des frontières](#)
- La revitalisation des voies de transport routières et ferroviaires
- Une relance volontariste des liens économiques et commerciaux

A ce stade, le succès diplomatique est complet pour le chef de l'Etat russe qui s'est imposé personnellement comme le maître des petits pas. Même le Secrétaire Général de l'ONU, Antonio Guterres, a [salué](#) le rôle de la Russie dans la reprise d'un dialogue constructif.

Le travail est appelé à se prolonger lors de la bilatérale de décembre à Bruxelles - et là se trouve le véritable enjeu pour le partenariat oriental et la diplomatie européenne. Cette rencontre à Bruxelles peut-elle signifier un retour de l'UE parmi les garants de la stabilité au Caucase du Sud ? Le cas échéant, l'UE pourra-t-elle soutenir les accords de principe dégagés à Sotchi sous médiation russe ou devra-t-elle imprimer sa marque au dialogue?

2. Nord Stream 2 - Le moment certificatif

Le 16 novembre, l'agence fédérale des réseaux (BnetzA) a suspendu la procédure d'attribution de la licence d'exploitation du gazoduc. Pour satisfaire les exigences administratives, l'opérateur de Nord Stream 2 a dû mettre sur pied une filiale de droit allemand. En l'absence de nouveaux délais, le gazoduc devrait pouvoir commencer à opérer vers la mi-2022 – en fonction des volontés politiques et de la rigueur de l'hiver.

Dans l'intervalle, les sanctions américaines contre le projet continuent de refaire surface, et ce bien que l'administration Biden ait accordé un

Un éclairage intelligible sur ce point : « [Germany suspends Nord Stream 2 Certificatio Delaying Commissioning Well into 2022](#) », *New Europe*, 17 novembre 2021

moratoire sur l'application des sanctions contre les partenaires allemands, certaines mesures ont été appliquées au mois de novembre.

3. Des sanctions contre Wagner

Le ministre français des Affaires étrangères s'est félicité du soutien obtenu pour l'adoption de **sanctions contre la société Wagner** au titre son implication présumée – mais déjà confirmée – au Mali. L'initiative française était soutenue par la république tchèque. Restent à dégager les contours techniques d'une décision assurément complexe tant au niveau du régime de sanctions applicable qu'au niveau des moyens de la mettre en œuvre ([Déclaration](#) du Ministre Le Drian à la sortie du Conseil de l'UE, 15 novembre). Le 25 novembre, les députés européens ont adopté une **résolution** sur les violations des droits de l'homme par des entreprises militaires et de sécurité privées, notamment le groupe Wagner. Ils appellent les Etats membres et l'UE a adopter une série de mesures telles que l'échange d'information et les mesures coercitives pour mettre fin à l'usage répandu des sociétés paramilitaires privées qui échappent au contrôle du droit international. Le texte a été adopté par 585 voix pour, 40 contre et 43 abstentions

[Résolution](#) du Parlement européen du 25 novembre 2021 sur les violations des droits de l'homme commises par des entreprises militaires et de sécurité privées, en particulier le groupe Wagner

4. Ukraine

Depuis le début du mois de novembre, les accusations de provocations aux frontières ukrainiennes s'accumulent entre Moscou et l'Occident. Au delà des tensions en Mer Noire, c'est à nouveau le long de la frontière terrestre que les mouvements de troupes suscitent l'inquiétude. Dès le 10 novembre, lors de la visite du Ministre ukrainien des Affaires étrangères à Washington, les Etats-Unis ont réitéré leur soutien complet à l'Ukraine. La « [concentration inhabituelle](#) » de troupes russes observée pas l'Ukraine et les occidentaux à la frontière a, dans un premier temps, laissé planer le doute sur les intentions de Moscou. Tandis que les membres du groupe de Visegrad évoquaient l'hypothèse d'une agression russe, le HR/VP [temporisait](#) encore, le 15 novembre, en précisant qu'il n'était pas encore question d'escalade militaire.

Pour sa part, le Kremlin a appelé l'OTAN à cesser ses provocations et ses fournitures d'armes à l'Ukraine (récemment, les lance-missiles anti-chars Javelin). Les autorités russes se sont efforcées de présenter l'image d'une puissance résiliente, désireuse de freiner les pulsions bellicistes de

ses voisins. Trois exemples illustrent ce choix d'image. D'abord, la décision présidentielle, communiquée le 14 novembre, d'annuler des exercices militaires russes prévus en Mer Noire pour ne pas aggraver les tensions. Dans un second registre, particulièrement atypique, le Ministère russe des Affaires étrangères a divulgué [un échange de courrier diplomatique](#) entre Moscou, Paris et Berlin afin de démontrer la sincérité des positions russes. Enfin, la diplomatie russe maintient un langage de type strictement défensif et d'allure digne, sans toutefois répondre aux inquiétudes des Occidentaux, comme l'illustre cette [réaction](#) du porte parole du Kremlin, Dimitri Peskov : « Cette hystérie est créée artificiellement. Nous sommes accusés d'une espèce d'activité militaire inhabituelle sur notre propre territoire par ceux-là même qui ont acheminé leurs forces armées à travers l'océan (...) Ce n'est ni très logique, ni très poli ».

Après plusieurs semaines d'escalade verbale, Kiev a annoncé avoir mis au jour un coup d'Etat prévu pour les premiers jours de décembre.

La réunion des Ministres des Affaires étrangères de l'Alliance les 30 novembre et 1er décembre à Riga arrive donc à point pour aborder le nouveau concept stratégique de l'Alliance, le renforcement de la présence militaire américaine en Europe, et les garanties que l'Alliance serait prête à offrir à l'Ukraine en cas d'agression. Sur cette question, le Secrétaire Général a [répondu](#) dès son arrivée à Riga en énumérant les forces stationnées dans la région, mais en soulignant également la différence entre alliés et partenaires du bloc atlantique - une distinction dont le poids n'aura certainement échappé à personne.

Laetitia Spetschinsky