

La Permacrise

Revue de l'actualité euro-russe, juillet-août 2022

Laetitia Spetschinsky

Chaire Baillet Latour UE-Russie – UCLouvain

ABSTRACT

Si les crises ont prouvé leurs vertus dans certains cas – en éveillant les consciences et en renforçant les solidarités – la « [permacrise](#) » pousse aujourd'hui l'Union dans ses retranchements. Les Vingt-Sept ne peuvent aller plus loin dans la coercition économique l'encontre de la Russie, mais renforcent les mécanismes et appellent à la « patience stratégique ». Sur les enjeux énergétiques et de sécurité, les fractures sont profondes mais l'on perçoit toutefois une volonté ferme de trouver la voie du compromis pour préserver la cohésion. Europe.Russie.Debats passe en revue les différents dossiers qui ont marqué les mois de juillet et août dans les domaines de la coercition à l'encontre de la Russie, de la résilience européenne, du soutien à l'Ukraine, et dans divers autres dossiers d'importance pour le voisinage oriental de l'Union.

SOMMAIRE

1	LA COERCITION À L'ENCONTRE DE LA RUSSIE	2
2	LA RÉSILIENCE EUROPÉENNE – LE DÉFI DE L'UNITÉ	4
2.1	DU GAZ POUR L'HIVER	4
2.2	LE PLAFONNEMENT DES PRIX DE L'ÉNERGIE	6
2.3	L'IMPACT DE LA GUERRE SUR LA SECURITE AU SEIN DE L'UE	6
2.4	L'OCTROI DE VISAS SCHENGEN AUX CITOYENS RUSSES	7
2.5	LA RÉFORME DES INSTITUTIONS	8
3	LE SOUTIEN À L'UKRAINE	9
3.1	L'AIDE MILITAIRE	9
3.2	PENSER L'APRÈS-GUERRE	10
4	DANS LE RESTE DE L'ACTUALITÉ	11
4.1	MURS	11
4.2	L'EXPORTATION DES CÉRÉALES ET GRAINS D'UKRAINE	11
4.3	L'ÉLARGISSEMENT DE L'UE AUX BALKANS OCCIDENTAUX	11
4.4	LE RETOUR DE LA BUNDESWEHR EN BOSNIE	12
4.5	BELGRADE/PRISTINA	12
4.6	MENACES SUR LA MOLDAVIE	12
	CONCLUSION	13

Au sixième mois de la guerre, les belligérants [n'enregistrent plus d'avancées majeures sur le terrain](#), les négociations sont au point mort, et de part et d'autre, les parties poursuivent l'objectif d'une victoire totale.

Pour Kiev, l'objectif de la victoire est clairement défini : il consiste à repousser l'agresseur sur ses positions d'avant février 2022, voire d'avant mars 2014. Pour Moscou, en revanche, l'objectif semble éternellement diffus. Le 7 juillet, Poutine a [indiqué](#) qu'en Ukraine le travail « n'avait même pas encore commencé ». Une phrase assurément énigmatique, que son ministre des Affaires étrangères a partiellement décrypté le 20 juillet, en [déclarant](#) sur *Russia Today* : « La géographie a changé. Il ne s'agit désormais plus de Donetsk et Lougansk, mais de Kherson, Zaporizhiya et *plusieurs autres territoires* ». Les autorités prusses dans ces quatre régions finissent d'organiser les [référendums](#) prévus dans le courant du mois de septembre.

La crise humanitaire, la crise énergétique, la crise économique, la crise sociale, la crise géopolitique, et la crise climatique emboîtent donc le pas à la crise sanitaire dont l'Union émerge à peine. Si les crises ont prouvé leurs vertus dans certains cas – en éveillant les consciences et en stimulant le courage politique – la « [permacrise](#) » pousse l'Union dans ses retranchements. Le conseiller du Premier ministre hongrois a déjà [annoncé](#) que l'Union avait dépassé le point de la « *peak unity* » sur les mesures coercitives à l'égard de Moscou. Les événements semblent lui donner raison sur certains dossiers, mais on perçoit, malgré tout, une volonté forte de la part des gouvernants européens de trouver partout la voie du compromis.

Europe.Russie.Debats passe en revue les différents dossiers qui ont marqué les mois de juillet et août dans le domaine de la coercition à l'encontre de la Russie (1), qui passe aussi par la résilience de l'Union (2), dans celui du soutien à l'Ukraine (3), et dans divers autres dossiers d'importance pour l'action de l'Union à l'Est (4).

1 La coercition à l'encontre de la Russie

Le 21 juillet, le Conseil de l'UE a [adopté](#) un nouveau paquet de sanctions dit « de maintien et d'alignement » (voir aussi le [communiqué de presse](#) du Conseil). Ce paquet capitalise sur un accord entre les membres du G7 pour un embargo sur l'or russe (ou exporté de Russie). Selon les experts consultés par [Euractiv](#), la mesure est *partiellement* symbolique puisque les sanctions existantes avaient déjà tari le commerce sur les marchés européen et américain. Un symbole important, toutefois, puisque l'or est le principal produit d'exportation : selon [l'Observatory of Economic Complexity](#), l'or (18,7 milliards \$) arrive en quatrième place après le pétrole brut (74,4 milliards \$), les produits pétroliers (48 milliards \$) et le gaz (19,7 milliards \$).

Les mesures rallongent également deux listes : celle des biens à double usage et celle des personnalités et entités visées par les gels d'avoirs et les interdictions de séjour. Parmi les

personnes placées sous sanctions, la liste contient pour la première fois un citoyen européen, Jozef Hambálek, président de la section Europe du club de moto nationaliste des « Loups de la nuit » (*Nightwolves*), basé en Slovaquie, qui fait également partie des entités sanctionnées. Cette organisation est [accusée](#) de former ses membres au combat armé en Ukraine et de diffuser activement une propagande pro-russe en Europe. Parmi les entités visées, il convient également de noter la présence de la Sberbank, la plus grande banque de Russie (représentant environ un quart de l'ensemble des actifs bancaires russes et un tiers du capital bancaire), qui avait déjà été [exclue du système SWIFT](#).

Outre ces quelques mesures nouvelles, le paquet vise essentiellement à ajuster les mesures antérieures, soit pour colmater des brèches, soit pour renforcer l'efficacité des sanctions (par exemple dans le secteur financier ou maritime). Mais deux mesures au moins visent à assouplir les sanctions existantes pour des motifs politiques.

1. L'Union européenne a autorisé certaines transactions avec des entités publiques russes (telles que Rosneft ou Gazprom) pour le commerce de produits agricoles, de pétrole et des produits pétroliers avec des pays tiers, et ce afin d'« éviter toute mesure susceptible d'être source d'insécurité alimentaire » et énergétique. Elle rappelle au passage que « aucune des mesures figurant dans le présent règlement ni de celles adoptées précédemment (...) ne vise, de quelque manière que ce soit, les échanges de produits agricoles et alimentaires ». On le voit, cette mesure vise avant tout à déconstruire le narratif russe qui impute la crise alimentaire aux sanctions européennes.
2. Le 13 juillet, la Commission a [publié](#) un document de clarification sur la question du transit des biens entre la Russie *mainland* et Kaliningrad. Pour rappel, l'application rigoureuse des sanctions par Vilnius dès leur entrée en vigueur, le 17 juin, avait fait craindre une escalade dans cette zone sensible. La Commission, soutenue notamment par Berlin, s'est efforcée de convaincre la Lituanie de maîtriser cet incendie en tolérant le passage des biens dès lors qu'ils ne sont pas destinés au marché européen. La clarification de la Commission précise que le transit des produits sanctionnés (métaux, bois, charbon, etc.) est interdit *par la route* mais pas *par le train*. Tentée de résister, la Lituanie a finalement [accepté](#) de se plier à l'avis de la Commission pour « ne pas concéder de 'victoire' à la Russie », rappelant par-là que le coût d'une fracture européenne serait nettement plus élevé que celui d'un transit ferroviaire, aussi polémique soit-il.

Globalement, la nature de ce paquet en dit long sur la question de la capacité de l'Union à exercer une forme de coercition sur le Kremlin. A ce stade, rien ne permet d'affirmer – ni d'infirmer, d'ailleurs – que les décisions européennes ont eu une influence sur les ambitions ou les capacités russes. L'action de la Russie aurait-elle été différente en l'absence des 6 paquets de sanctions adoptés ? Cette question reste ouverte, et du côté de Bruxelles, on ne semble pas douter des effets à moyen et long terme des mesures occidentales : une question

de temps, de « patience stratégique » [affirme](#) Josep Borrell sur le blog du SEAE. Sergei Guriev, économiste, ancien conseiller du gouvernement russe devenu directeur de la formation et de la recherche de Science Po (Paris) [soutient](#) l'argument du « poison lent » dans les colonnes du Monde.

Quoi qu'il en soit, il est clair que les capitales ont [atteint une limite](#) en termes de sanctions, en particulier dans le domaine énergétique, malgré les demandes répétées de l'Ukraine et la détermination des Baltes ou de la Pologne d'accentuer la pression. A l'autre extrémité du bord, la Hongrie n'hésite plus à afficher son désaccord : « Je pensais au départ que nous nous étions seulement tiré une balle dans le pied », a [déclaré](#) le chef du gouvernement hongrois lors d'une interview radio, « mais maintenant il est clair que l'économie européenne s'est tirée une balle dans les poumons, et qu'elle manque d'air ». Son conseiller a surenchéri, déclarant qu'il était temps de changer de stratégie : une prophétie que Budapest a déjà commencé à appliquer, comme en atteste la visite du ministre des Affaires étrangères à Moscou, en juillet ([cf. infra](#)).

Cela ne signifie pas pour autant la fin des pressions sur Moscou, qui sont appelées à se maintenir, mais désormais, l'enjeu majeur pour l'Europe est celui de la cohésion, même imparfaite, sans laquelle le soutien à l'Ukraine serait atomisé et la victoire de Moscou serait complète.

2 La résilience européenne – le défi de l'unité

Durant les deux mois d'été, quatre chantiers au moins ont éprouvé l'élasticité de la solidarité européenne : la réduction de la consommation de gaz (1), la résistance économique avec la mise en place de « price caps » (2), la question de la sécurité intérieure de l'Union (3), et le débat sur l'octroi des visas Schengen aux ressortissants russes (4).

2.1 Du gaz pour l'hiver

Le 20 juillet, la Commission européenne a [proposé](#) aux États membres de réduire collectivement, sous sa guidance, leur consommation de gaz. Cette proposition s'inscrit dans la liste des mesures qui visent à atténuer la vulnérabilité des Vingt-Sept au cours de l'hiver prochain, et qui incluent des plans stratégiques ([RepowerEU](#)), des instruments logistiques ([EU Energy platform](#)) et des ajustements législatifs (notamment en matière [d'aides d'État](#))

Concrètement, la Commission invite les États membres de l'UE à réduire leur consommation de gaz de 15% d'août 2022 à mars 2023. Cette réduction doit se faire sur une base volontaire, à moins que l'urgence ne commande à l'exécutif européen de rendre ces économies obligatoires. Le plan de la Commission sur la réduction volontaire de la consommation d'énergie a provoqué des réactions de la part d'une série d'États membres, chacun pour des motifs liés à son modèle énergétique.

La Grèce et la Hongrie se sont opposées à l'idée en raison de leur dépendance au gaz russe. La Belgique a demandé d'être exemptée de ce schéma pour des raisons logistiques liées à ses capacités d'exportation. Réaction forte également de la part de l'Espagne et du Portugal qui disposent d'importantes réserves et constituent le premier point d'entrée et de regazéification du GNL dans l'UE : à ce titre, Madrid et Lisbonne ne peuvent envisager de rationner leurs citoyens, et privilégient d'autres méthodes. On perçoit également que c'est au niveau du mode de décision et de communication de la Commission européenne que le bât blesse : la ministre espagnole de la Transition écologique, Teresa Ribera Rodriguez, a regretté que la demande n'ait pas été discutée entre les États membres avant d'être annoncée. L'Irlande, Malte, Chypre, la Pologne, les États baltes, l'Italie et la France ont également rejoint le camp des opposants.

Dans ce contexte de fronde, la réunion extraordinaire du Conseil des ministres de l'Énergie, le 26 juillet, a façonné un compromis minimaliste : certes, les États ont approuvé l'idée générale et accepté l'objectif de réduire leur consommation de gaz de 15%, mais sur une base strictement volontaire. Si certaines conditions sont remplies, le mécanisme d'urgence pourra être activé pour rendre ce plafond obligatoire. Cependant, il appartiendra au Conseil, et non à la Commission, d'activer le mécanisme d'urgence. En outre, même dans ce cas, les États ont prévu une longue liste de dérogations : dérogation générale pour les États insulaires (Chypre, Malte, Irlande), dérogation spécifique pour les États baltes en raison de la synchronisation de leur réseau électrique avec le réseau russe, dérogation possible pour les États qui ont dépassé leurs obligations de stockage, etc. Seule la Hongrie est demeurée opposée à l'accord, même dans sa forme édulcorée.

Et pour cause... Le 13 juillet, Budapest avait déclaré l'état d'urgence énergétique et annoncé la suspension de ses exportations d'hydrocarbures afin d'assurer ses besoins nationaux. Quelques jours plus tard, le ministre hongrois des Affaires étrangères s'est rendu à Moscou pour « discuter de l'achat de 700 millions de mètres cubes supplémentaires de gaz, qui viendraient s'ajouter aux 4,5 milliards livrés chaque année à Budapest avant le conflit en Ukraine » via le gazoduc Turkstream. Pour couronner le tout, la Hongrie et la Russie ont scellé fin août un accord pour la construction de deux nouvelles centrales nucléaires (Paks II) par Rosatom. Sur le plan politique, surtout, le discours prononcé par Orban le 23 juillet en Roumanie a confirmé la lecture hongroise du conflit : sanctions inefficaces, victoire russe inévitable, nécessité d'un accord américano-russe et neutralité de l'Europe.

Alors certes, l'exception hongroise ne met pas en péril la solidarité du reste de l'Union, tant la Hongrie d'Orban s'est isolée sur l'échiquier européen. Ce qu'elle indique, en revanche, c'est la capacité d'une crise comme celle-ci à révéler des griefs profonds et à réveiller les réflexes souverainistes sous la pression des opinions publiques.

2.2 Le plafonnement des prix de l'énergie

Dans les éditions précédentes, nous évoquions les idées qui devaient permettre de renforcer l'efficacité des embargos occidentaux sur le pétrole. Pour rappel, l'UE a adopté un embargo sur le pétrole/les produits pétroliers russes qui sera pleinement effectif à partir de décembre 2022/février 2023, ce qui mène d'ailleurs certaines compagnies à [augmenter](#) considérablement leurs transactions tant qu'elles sont encore légales.

Nous évoquions aussi les deux principales pistes envisagées par le G7 pour limiter la capacité d'exportation russe sur les marchés mondiaux : celle du « *price cap* », et celle d'une interdiction de fournir des assurances aux transporteurs qui véhiculeraient le pétrole russe.

L'interdiction d'assurance, qui est déjà d'application dans l'UE depuis le 4 juin, interdit la conclusion de nouveaux contrats par les assureurs de l'UE, et tolère le respect des contrats en cours jusqu'en décembre prochain. Le Royaume-Uni, en revanche, n'a pas adopté de mesures similaires : Londres demeure la place forte des assurances maritimes et ne semble pas prête à s'engager sur la voie du *global ban* évoqué par ses partenaires. Les mesures adoptées en juillet par le gouvernement britannique n'interdisent que l'assurance du transport du pétrole russe à destination du Royaume-Uni. En attendant, le ministère russe de l'Energie a [fait savoir](#) qu'il envisageait de mettre en place des assurances nationales spécifiquement dédiées au commerce maritime.

Le « *price cap* », ou plafonnement des prix, évoqué lors du sommet du G7 (Bavière, 26-28 juin), repose sur l'idée qu'il est plus efficace de laisser le produit (pétrole, gaz,...) circuler librement à condition que les acheteurs, unis en une sorte de cartel, s'engagent à respecter un prix maximum. Cette option pose d'innombrables questions en termes de mise en œuvre et de supervision. En outre, le gouvernement russe a [prévenu](#) que « la Russie ne fournira pas de pétrole si en raison d'un plafonnement (...) son prix s'avère inférieur au coût de production ». Le 2 septembre, quelques heures après [l'accord des membres du G7 sur le *price cap*](#), le gazoduc Nord Stream a été mis à l'arrêt complet.

Ce mécanisme semble pour l'heure [recueillir](#) l'assentiment des capitales européennes : il appartiendra aux ministres de l'Energie d'en décider lors du Conseil prévu le 7 septembre.

2.3 L'impact de la guerre sur la sécurité au sein de l'UE

Le 11 juillet, les ministres de l'Intérieur des Vingt-Sept ont examiné, avec leurs homologues ukrainien et moldave, [les conséquences de la guerre en Ukraine sur la sécurité intérieure de l'UE](#). Le trafic d'armes, la criminalité organisée, le trafic d'êtres humains, de drogues et d'explosifs bénéficient de la déstructuration des forces de sécurité ukrainiennes et moldaves et des facilités de circulation vers le territoire de l'Union. Si aucun chiffre n'a encore été avancé par les autorités ukrainiennes, le phénomène des passages de frontières par des personnes armées est, en revanche, [bien documenté](#). Il s'agit de combattants étrangers partis rejoindre les rangs ukrainiens qui reviennent vers l'UE porteurs d'une arme, mais également

d'Ukrainiens qui passent la frontière en emportant des armes avec eux, soit pour se défendre, soit pour les revendre/les échanger sur le marché noir. Pour les pays frontaliers, cet afflux d'armes non répertoriées constitue une préoccupation de sécurité importante. Ils appellent donc à un effort collectif de l'Europe pour dépêcher plus de soutien policier dans la région. La Commission a [annoncé](#) la mise en place d'un bureau spécialisé en Moldavie, avec des forces de l'ordre et des experts en sécurité des États membres, d'Europol et de Frontex.

2.4 L'octroi de visas Schengen aux citoyens russes

La trêve estivale – et la levée des restrictions sanitaires - a fait surgir une question complexe : peut-on accepter, en Europe, que les citoyens russes jouissent de vacances sereines pendant que leur gouvernement sème la mort dans le pays voisin ?

Dès la mi-juillet, les pays baltes et la Pologne avaient d'emblée répondu non à cette question et cessé l'octroi des visas aux citoyens russes et biélorusses (hors cas humanitaires), [invoquant](#) des impératifs de sécurité. En effet, pour les républiques baltes, la présence importante de Russes sur le territoire national représente une menace sérieuse. Le débat a ensuite rebondi en Finlande au nom d'un impératif moral envers l'Ukraine.

Or, si ces États ont cessé d'octroyer des visas aux ressortissants russes, ceux-ci rejoignent malgré tout les côtes baltiques au moyen de visas Schengen : pour [Gabrielus Landsbergis](#) (ministre lituanien des Affaires étrangères), les Russes qui viennent dans les États baltes y sont invités par d'autres...En l'absence d'harmonisation européenne, les mesures bilatérales favorisent le « visa-shopping ».

C'est pourquoi les autorités des États concernés ont redoublé d'efforts, fin juillet, pour amener leurs partenaires à suspendre l'octroi de visas aux Russes. D'où le débat houleux, mené tout le mois d'août, sur la question fondamentale de savoir s'il faut **faire peser le poids de la guerre sur les citoyens russes** ou si, au contraire, il est **contre-productif de s'aliéner la population russe dans son ensemble**, dont l'Europe doit continuer à gagner « [les esprits et les cœurs](#) ». L'Allemagne et la France défendent cette seconde option.



Au-delà du rift idéologique, le débat a vu fleurir des quantités d'éléments connexes qui indiquent la difficulté du dossier.

1° L'argument logistique : Certains (notamment la [Lituanie](#) et la [Belgique](#)) évoquent la réduction considérable des effectifs consulaires depuis les vagues d'expulsion des diplomates. La charge administrative impose d'hierarchiser les priorités.

2° La pertinence de la mesure. Chaque État membre a un « mix migratoire » spécifique : certains accueillent énormément de touristes, d'autres davantage d'étudiants, d'autres encore plus d'hommes d'affaires... Le [Luxembourg](#), par exemple, accueille peu de touristes russes : de nombreuses demandes de visa concernent les visites familiales pour la diaspora russe installée au Grand-Duché depuis plusieurs années. Le refus de délivrer des visas sur base d'un critère de nationalité sanctionnerait ici les mauvaises personnes.

3° L'identification du motif de voyage. Comme le [rappelle](#) RFE/RL, l'idée d'un visa « touristique » est trompeuse : il n'y a que des visas de courte durée (type C, pour une durée de 90 jours), qui peut être utilisé pour le tourisme mais aussi pour les affaires, les traitements médicaux, les visites familiales, etc. Par ailleurs, toutes les capitales s'accordent sur la priorité à donner aux opposants russes (on parle alors de visas humanitaires), mais comment apporter la preuve d'une opposition souvent silencieuse ?

Du côté institutionnel, le Haut Représentant pour les Affaires étrangères [s'est dit](#) partisan d'une approche sélective plutôt que d'une mesure horizontale (« not a good idea »). La Commission a [fait savoir](#) qu'elle n'avait pas de position préétablie sur la question. Finalement, le Conseil extraordinaire des ministres des Affaires étrangères, réuni le 31 août à Prague, a décidé de suspendre complètement le régime de facilitation des visas en vigueur depuis 2007 – c'est-à-dire à rendre l'accès aux visas plus ardu et plus coûteux. La presse s'accorde aussi à [remarquer](#) le truisme qui figure dans le texte du Conseil: « *Given the challenging implications for the bordering countries, we acknowledge that measures can be taken at the national level, to restrict entry into the EU in conformity with the EU Schengen Border Code* ». Cette formule, vraisemblablement imposée par les intéressés, confirme la compétence des États et donc [la perspective d'une coordination régionale](#) entre États riverains de la Russie. Car ceux-ci [ne se satisfont pas du compromis européen](#) et ont déjà annoncé qu'ils maintiendraient la pression sur les partenaires dans les mois à venir.

2.5 La réforme des institutions

Dans son discours du 9 mai à l'occasion de la clôture des travaux de la Conférence sur l'avenir de l'UE, Emmanuel Macron avait plaidé pour que l'élargissement futur s'accompagne d'un approfondissement de l'UE, notamment via l'extension de la majorité qualifiée. Simultanément, 12 États membres faisaient circuler une lettre afin de clarifier leur opposition à cette idée, rappelant au passage que la Conférence n'avait jamais eu pour ambition de préparer une réforme des traités. Le débat sur les réformes institutionnelles s'est ensuite [poursuivi](#) entre experts, en arrière-plan de l'actualité de la guerre et de la crise économique.

La tribune [publiée](#) le 16 août dans Le Monde par Mateusz Morawiecki a non seulement ramené le débat sur la place publique mais lui a surtout donné de nouvelles couleurs en qualifiant l'UE d'« *oligarchie de fait au sein de laquelle le pouvoir est détenu par les plus forts* ». Plus grave encore, le Premier ministre polonais rappelle surtout que les choix de cette

oligarchie sont une succession d'erreurs stratégiques, dues notamment au fait que ces « plus forts » ont refusé pendant de longues années d'écouter la « voix de la raison » : si l'Europe entière avait suivi l'Allemagne, les gazoducs Nord Stream I et II auraient scellé la dépendance totale du continent, l'Ukraine n'aurait pratiquement reçu aucune aide militaire et la guerre se serait achevée très rapidement par une victoire de la Russie.

Vu sous cet angle, la règle de l'unanimité est le seul rempart contre « la tyrannie ». Et si l'Europe « n'a pas été à la hauteur face à la crise due au Covid-19 et face à la guerre », ce n'est pas parce qu'elle n'est pas assez intégrée, mais parce qu'elle est sur une voie erronée. Par conséquent, l'auteur de la tribune propose faire « un pas en arrière » pour « retourner aux principes qui organisent la communauté européenne » - l'intergouvernementalisme.

Les griefs polonais à l'encontre de l'Allemagne sont nombreux, profonds, et Varsovie n'hésite plus à les exposer en place publique. Le 1^{er} septembre, Jaroslaw Kaczynski, leader du parti conservateur au pouvoir, a [présenté](#) un rapport parlementaire sur les dommages causés à la Pologne pendant la deuxième guerre mondiale (estimés à 1300 milliards d'euros) et a annoncé que Varsovie demanderait officiellement réparation à Berlin.

Ces tensions ne sont certes pas neuves, mais la guerre en Ukraine fait tomber les masques. Comme le [souligne](#) Claudia Major (SWP, Berlin), la guerre n'est pas la cause des divergences entre les États européens, mais elle les rend plus visibles et les renforce. Les pays qui, comme la Pologne, avaient mis en garde contre l'impérialisme russe, armé l'Ukraine sans hésiter et accueilli la plus grande part de réfugiés entendent maintenant cueillir les fruits de leur stature morale. Pour certains, toutefois, cette assurance polonaise sert surtout à reprendre l'avantage dans la dispute sur l'État de droit. En effet, la polémique reste vive quant au déblocage des 35 milliards d'euros du plan de relance européen pour la Pologne, dont les réformes annoncées ne convainquent pas. Pour la première fois, quatre organisations de juges européens ont d'ailleurs [déposé](#) un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne (28 août) afin d'empêcher le déblocage des fonds européens tant que la Pologne n'aura pas exécuté les décisions de la Cour de justice (sur l'indépendance de la justice).

3 Le soutien à l'Ukraine

3.1 L'aide militaire

Au mois de juillet, les principaux donateurs européens n'ont pour la première fois (depuis le début de la guerre) offert aucun nouvel engagement militaire à l'Ukraine (Kiel Institute for the World Economy, [Ukraine Support Tracker](#), 18 août). Néanmoins, des livraisons de matériel annoncé ont continué à avoir lieu pendant cette période. Pour [Politico](#), qui signale cette étude, les lenteurs actuelles sont à mettre en lien avec les difficultés du mécanisme allemand dit du « *ringtausch* », en vertu duquel l'Allemagne conclut des accords avec des partenaires européens pour qu'ils fournissent leurs chars soviétiques à l'Ukraine en échange

de chars allemands de dernière génération. Ce mécanisme doit permettre à l'Allemagne de soutenir l'effort de guerre ukrainien sans entrer directement dans le conflit. Il s'appuie aussi sur la facilité d'utilisation des anciens chars soviétiques par les militaires ukrainiens.

L'Union européenne a quant à elle débloqué le 22 juillet une cinquième tranche de 500 millions d'euros au titre de la Facilité européenne pour la paix.

Par ailleurs, le Haut Représentant pour les Affaires étrangères, soutenu par les Pays-Bas, la Suède et la Slovaquie a appelé à la création d'une mission européenne de formation pour l'armée ukrainienne. Certains États membres ont remis en question la nécessité d'une telle mission, ou sa valeur ajoutée par rapport aux canaux bilatéraux, y compris dans le domaine de la formation. De manière plus explicite, l'Autriche a [rappelé](#) qu'il faudra préalablement en définir la base légale, les objectifs et les moyens – ce qui annonce d'emblée des délais importants. Le Luxembourg [souligne](#) que ce ne serait sans doute pas le moyen le plus rapide de répondre aux besoins de l'Ukraine. Des arguments dont Josep Borrell reconnaît la pertinence, tout en [arguant](#) que certains éléments peuvent être plus efficacement gérés au niveau européen, comme la logistique, les questions de santé, la protection contre les armes nucléaires, chimiques et biologiques, et ce sans empiéter sur les actions individuelles des États.

Lors de la réunion informelle des ministres de la Défense, le 30 août, les États ont convenu de démarrer les travaux sur ce dossier.

3.2 Penser l'après-guerre

Aux premiers jours de juillet, la ville de Lugano (Suisse) a accueilli une conférence internationale sur la reconstruction de l'Ukraine. Cette conférence avait pour objet de définir les principes et les lignes directrices de la réforme du pays, y compris en termes de gouvernance et d'alignement sur les standards européens en perspective de l'ouverture des négociations d'adhésion ([Olga Stefanishyna](#), Vice Première ministre en charge de l'Intégration européenne et euro-atlantique, Prague, 14 juillet).

Sur le plan du financement, la reconstruction est [estimée](#) à 750 milliards de dollars à répartir entre les démocraties de ce monde, notamment sur la base de la confiscation des avoirs russes que le Premier ministre ukrainien, Denys Shmyhal, estime indispensable. A ce sujet, rappelons que l'Union européenne s'emploie à créer les bases légales pour la saisie des avoirs sous sanctions, mais il n'y a pas d'indication que ce dossier ait progressé pendant l'été... La seule nouveauté étant que la Commission a [approuvé](#), début juillet, un budget d'un demi-million d'euros pour la réalisation d'une étude de faisabilité sur les aspects juridiques et administratifs de la confiscation des avoirs et de leur réinjection dans les économies nationales.

Dans la foulée, les États-Unis, le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne ont poursuivi les discussions avec le gouvernement ukrainien pour élaborer un système international de garanties de sécurité pour l'Ukraine d'après-guerre (ou d'après cessez-le-feu). Avec des

Nations unies aux abois, et une OTAN *a priori* hors-jeu pour cette mission, l'hypothèse d'un mécanisme de sécurité *sui generis*, basé sur une alliance d'États garants, continue de cheminer. Pour le chancelier allemand, [s'exprimant](#) devant le Bundestag, « la question est de savoir comment organiser cela entre les pays du G7, ainsi que de savoir qui est prêt à donner quelles garanties »... l'unique certitude étant, pour Olaf Scholz, que cet arrangement ne pourrait en aucun cas offrir une garantie de défense collective équivalente à l'article 5 de l'OTAN. Le 22 août, l'administration présidentielle ukrainienne a formalisé son initiative dans les colonnes du [Monde](#), sans apporter à ce stade de réponses aux questions du Chancelier...

4 Dans le reste de l'actualité

4.1 Murs

La Pologne et la Lituanie ont achevé la construction de leurs murs aux frontières avec la Biélorussie (Pologne : 186 km, Lituanie : 502 km). La Finlande a également annoncé son intention d'édifier un mur le long de sa frontière russe pour prévenir toute tentative d'instrumentalisation des flux migratoires ([RFER/RL](#)).

4.2 L'exportation des céréales et grains d'Ukraine

Le 22 juillet, la Russie et l'Ukraine ont avec l'ONU et la Turquie un accord sur l'exportation des céréales ukrainiennes par voie maritime. Le premier bateau, battant pavillon sierraléonais, a quitté les côtes ukrainiennes le 1^{er} août mais sa cargaison n'a pu être déchargée au Liban, comme prévu initialement. Le navire a ensuite disparu des radars pour [réapparaître](#), le 16 août, au port de Tartus, en Syrie. Cette première et unique expérience d'une négociation fructueuse entre la Russie et l'Ukraine a remis la Turquie et l'ONU au centre du jeu diplomatique.

Quant à l'Union européenne, elle est restée au balcon de cette opération. Les corridors de solidarité (*solidarity lanes*) mis en place en mai ont certes permis d'acheminer des quantités accrues de céréales et de grains par la route : 2,4 millions de tonnes en juin contre 1,7 millions de tonnes le mois précédent. Cependant, la Commission, interrogée par les parlementaires européens, a récemment du [reconnaître](#) que le mécanisme bloquait sur un autre point. Les produits parviennent désormais dans les pays voisins (Roumanie, Pologne), mais les volumes exportés par cette voie terrestre sont trop réduits pour attirer les gros *traders*. Par conséquent, une partie du grain demeure sur les marchés locaux, et contribue d'ailleurs à les déstabiliser.

4.3 L'élargissement de l'UE aux Balkans occidentaux

Cinq États centre-européens (C5 – Autriche, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie) ont [appelé](#) l'UE à octroyer le statut de candidat à la Bosnie-Herzégovine afin de

donner un « signal » aux Balkans occidentaux. Ils demandent que cette question soit mise à l'agenda du Conseil européen d'octobre 2022.

4.4 Le retour de la Bundeswehr en Bosnie

Le 16 août, une trentaine de militaires allemands a rejoint la force européenne EUFOR pour la stabilisation de la Bosnie-Herzégovine. Symbole d'un engagement renouvelé de l'Allemagne dans le domaine de la sécurité (l'Allemagne avait participé à l'opération entre 2004 et 2012), le déploiement d'un contingent de la Bundeswehr a déclenché des réactions extrêmes de la part du leader serbe de Bosnie, Milorad Dodik, ainsi que de la part des autorités russes. RFE/RL [rapporte](#) que l'ambassade russe à Sarajevo voit dans cette implication allemande « une préparation du terrain pour l'OTAN-isation rampante » de la Bosnie. En novembre 2021, la Russie avait également manifesté son opposition au choix du Haut Représentant de la mission, l'Allemand Christian Schmidt. Dans ce contexte, le renouvellement du mandat de l'opération par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, le 3 novembre prochain, peut s'avérer crucial.

4.5 Belgrade/Pristina

La tension reste également élevée entre Belgrade et Pristina, où des frictions administratives sur la circulation entre les deux pays révèlent d'importants blocages politiques propices à l'escalade. La médiation de l'UE a toutefois permis de faire émerger une [solution](#) pratique (27 août). Ce qui retient notre attention dans ce dossier, au-delà de l'évidente satisfaction européenne de couronner un compromis en ces temps de grande inflammabilité, réside plutôt dans l'échange américano-russe qui l'a suivi. Comme le rapporte [Kommersant](#), le Représentant spécial américain pour les Balkans a appelé à remplacer le slogan « *Kosovo is Serbia* » par « *Kosovo and Serbia are Europe* ». Ce à quoi la porte-parole du Ministère russe des Affaires étrangères a immédiatement [répondu](#) avec une brièveté cinglante : « *Never* ».

4.6 Menaces sur la Moldavie

Le ministre russe des Affaires étrangères, Sergei Lavrov, a ouvertement [menacé](#) la Moldavie d'une confrontation armée si les troupes russes stationnées en Transnistrie étaient mises en danger. Il a rappelé que Moscou considèrerait toute attaque sur ces forces comme une attaque contre la Russie. Il a dit espérer que les autorités moldaves « cesseront les jeux politiques dictés par l'Occident », et rappelé qu'une autre région moldave proche du monde russe, la Gagaouzie, aspirait également à une forme d'autonomie...

Conclusion

Face à une crise susceptible de balayer les piliers sociaux et politiques des États, la solidarité européenne constitue l'enjeu crucial de cette rentrée. Poutine l'a évidemment bien compris, et table sur l'attrait que pourrait exercer le modèle hongrois sur certaines opinions publiques européennes lorsque la crise énergétique et économique atteindra son point culminant.

Conscients de ne pouvoir aller (beaucoup) plus loin sur le terrain des sanctions, les Vingt-Sept veulent désormais lutter par des moyens différents. D'abord, par le renforcement de l'efficacité des sanctions existantes, notamment via la coordination internationale. Ensuite, par le renforcement de la résilience économique, énergétique, sécuritaire et politique en prévision de l'hiver à venir. Enfin, et c'est entièrement nouveau, en accroissant la pression sur cette partie de la société russe qui aspire à circuler dans l'espace Schengen.

En cette rentrée 2022, l'Europe semble ouvrir une nouvelle page sur la gestion de la guerre, comme si l'été avait permis de passer un cap, de confirmer les positions de chacun (France, Allemagne, Pologne et Hongrie en tête), de cartographier les vulnérabilités – et de recentrer le combat sur les menaces internes.

Sur le terrain, la tenue des referendums dans les régions occupées d'Ukraine s'annonce d'emblée comme le moment-pivot du conflit dans les semaines à venir. Du côté de l'UE, les défis à court terme sont ceux de la gestion de crise énergétique et des mouvements sociaux qui l'accompagnent. A cet égard, les élections en Italie (prévues le 25 septembre) – qui soulèvent déjà un puissant magma idéologique au sujet du rapport à la Russie – donneront le pouls des enjeux politiques cet hiver. Finalement, le projet d'alliance d'États garants de la sécurité de l'Ukraine pourrait, à moyen terme, métamorphoser l'architecture régionale de sécurité et rebattre les cartes des politiques orientales de l'Union.