

L'unité et la discorde

Revue de l'actualité euro-russe, 1-31 octobre 2022

Laetitia Spetschinsky

Chaire Baillet Latour UE-Russie – UCLouvain

ABSTRACT

L'annexion de quatre régions ukrainiennes par la Russie, le 30 septembre, a ranimé la cohésion politique de l'Union européenne et ouvert la voie à l'adoption d'un huitième paquet de sanctions alors que les partenaires arrivaient au bout de leurs capacités coercitives. En revanche, sur les dossiers socio-économiques, l'Union ne peut masquer ses dissensions. Les conséquences du conflit touchent désormais le cœur des intérêts européens, comme en témoignent les négociations en flux tendu sur les moyens de protéger les économies nationales. Après 8 mois de guerre, la question fondamentale est de savoir comment maintenir la pression sur le Kremlin, et comment continuer à soutenir l'Ukraine dans la durée.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
1 LA COERCITION À L'ENCONTRE DE LA RUSSIE	3
1.1 Le huitième paquet de sanctions (6 octobre 2022). Plafonnement du prix du pétrole	3
1.2 Quels moyens l'UE peut-elle encore mobiliser pour faire pression sur le Kremlin ?	6
2 LA RÉSILIENCE EUROPÉENNE — LE DÉFI DE L'UNITÉ	8
2.1 La protection des infrastructures stratégiques	9
2.2 Les mesures d'urgence pour juguler la crise des prix de l'énergie	10
2.3 La circulation des citoyens russes dans l'UE	12
2.4 L'outil anti-coercition	13
3 LE SOUTIEN À L'UKRAINE	14
3.1 L'aide militaire	14
3.2 L'assistance humanitaire	15
3.3 Le soutien judiciaire	16
3.4 L' <i>outreach</i> et la diplomatie publique	17
3.5 L'aide macroéconomique	19
4 DANS LE RESTE DE L'ACTUALITÉ	20
4.1 Biélorussie	20
4.2 Moldavie	21
4.3 Caucase	22
4.4 Asie centrale	23
4.5 Prix Nobel, Sakharov, Vaclav Havel	23
4.6 Dossiers à suivre	23
CONCLUSION	24

Introduction

La soirée du 30 septembre s'achève sur un air de fête à Moscou. La cérémonie d'annexion des quatre territoires ukrainiens, Donetsk, Louhansk, Kherson et Zaporijjia prend fin sur la Place Rouge. Pourtant, dans les heures, puis les jours qui suivent, l'armée ukrainienne reprend du terrain. Lyman, ce nœud ferroviaire dans la région de Donetsk, est reprise alors même que la Cour constitutionnelle valide les traités d'annexion signés deux jours plus tôt. Ramzan Kadyrov fulmine en *live* sur Telegram (*en russe*): « Hier c'était une parade dans Izium, aujourd'hui un drapeau à Lyman, et demain, quoi? Tout ira si bien si ça n'allait pas si mal ».

C'est que l'aile radicale – si on ose dire – du Kremlin demande une action décisive. Et Kadyrov de dénoncer le népotisme au ministère de la Défense, et de lancer : « Je ne sais pas ce que le ministère de la défense rapporte au Commandant en Chef, mais à mon avis, il faudrait prendre des mesures plus drastiques, jusqu'à la déclaration de la loi martiale dans les zones frontalières et l'usage d'armes nucléaires tactiques ».

L'aile radicale, donc, demande de comptes. Lorsque, le 8 octobre, une explosion endommage l'une des voies du pont de Crimée, la riposte russe est légèrement retardée, pour véhiculer l'image d'une force tranquille. Le lendemain, la Russie commence le pilonnage des infrastructures stratégiques, privant peu à peu la population des villes – y compris Kiev – d'électricité et d'eau potable. A la fin du mois d'octobre, plus d'un tiers des capacités énergétiques du pays [a été détruit](#) par des missiles russes et des drones en provenance d'Iran.

La menace d'une arme nucléaire se précise, et elle [est prise au sérieux](#) mais les alliés s'accordent à ne pas céder au chantage russe en vue de la reddition de l'Ukraine. C'est dans ce contexte d'extrême tension que se déroulent, à la mi-octobre, les exercices nucléaires annuels de l'OTAN (*Steadfast Noon*) et la Russie (*Grom*).

Pour les Européens, la menace la plus immédiate est celle de la crise économique et sociale. Il s'agit non seulement de mobiliser les moyens et les méthodes d'urgence pour protéger les citoyens, mais également de le faire sans endommager trop la solidarité européenne et les fondements du marché unique. Dans ce contexte, la décision annoncée fin septembre par Berlin de mobiliser 200 milliards d'euros pour protéger son économie fait l'effet d'une bombe.

Les Européens apparaissent toujours unis sur le soutien à l'Ukraine (avec l'adoption, le 6 octobre, d'un huitième paquet de sanctions et la réunion des 44 participants de la Communauté politique européenne), mais profondément divisés sur les enjeux socio-économiques. D'un Conseil européen (7 octobre) à l'autre (20-21 octobre), la bataille rangée sur les mécanismes de protection des économies nationales est contrebalancée par quelques points de convergence (achats groupés de gaz, mécanismes de solidarité), et, globalement, sur l'objectif commun de résister à la menace russe.

1 La coercition à l'encontre de la Russie

1.1 Le huitième paquet de sanctions (6 octobre 2022). Plafonnement du prix du pétrole

Le 6 octobre, l'Union européenne a adopté un 8^e paquet de sanctions en réponse à l'annexion russe des territoires ukrainiens. Sur le plan du **contenu** (1), ce paquet est dominé par le plafonnement des prix du pétrole, aux implications éminemment géopolitiques, mais il renferme également une liste relativement substantielle d'embargos sectoriels et un nouveau critère de désignation pour les sanctions personnelles. Par ailleurs, la **négociation** du compromis (2) illustre assez clairement les dynamiques en cours entre les capitales. Enfin, les **réactions internationales** (3) – en particulier celle de la Russie et de l'OPEP – confrontent la décision européenne à la réalité géopolitique.

La décision

Le contenu de ce paquet de sanctions est dominé par la décision d'appliquer un **plafonnement des prix pour le pétrole russe transporté par voie maritime**. Pour reprendre les termes du [communiqué de presse](#), « il sera interdit de fournir des services de transport maritime et de fournir une assistance technique, des services de courtage ou un financement ou une aide financière en rapport avec le transport maritime vers des pays tiers de pétrole brut (à partir de décembre 2022) ou de produits pétroliers (à partir de février 2023) originaires ou exportés de Russie. La dérogation au plafonnement des prix permettrait la fourniture du transport et de ces services si le pétrole ou les produits pétroliers sont achetés à un prix se situant au niveau ou en-dessous d'un plafond préétabli ».

Le **but de cette mesure** est de réduire le prix que la Russie sera en mesure de tirer de ses exportations de pétrole, et, avance le Conseil, de stabiliser le marché de l'énergie.

Cependant, les mesures adoptées ce 6 octobre ne seront **effectives qu'à partir du moment où le prix-plafond aura été décidé** (à l'unanimité). Cette décision est attendue pour le 5 décembre (date de réunion du G7), qui est aussi le jour de l'entrée en vigueur de l'embargo européen sur les importations de pétrole brut.

Par ailleurs, le paquet adopté élargit la liste des **personnes et entités** visées par les sanctions (30 personnes et 7 entités supplémentaires) et étend **l'interdiction de commercer avec les territoires occupés** pour étendre cette mesure à Kherson et Zaporijia.

Au niveau des **importations**, les sanctions visent désormais *tous les produits sidérurgiques* finis ou semi-finis originaire ou exportés de Russie, mais aussi certains types de machines, de produits chimiques, de cosmétiques, de matières plastiques, de papier, de pâte à bois, de véhicules, de textiles, de chaussures, de cuir, de pierres et métaux précieux.

Au niveau des **exportations**, ce sont davantage de composants électroniques, de substances chimiques et de biens utilisés dans le secteur de l'aviation qui sont ajoutés à la liste.

Le charbon, déjà interdit aux importations depuis la Russie, est désormais aussi interdit à l'exportation vers ce pays.

Enfin, le 8^e paquet de sanctions introduit quatre mesures relativement importantes : un nouveau **critère de désignation** pour cibler les personnes qui facilitent le contournement des sanctions ; l'interdiction d'accès aux ports européens pour les navires listés dans le **registre russe de navigation** ; une **interdiction de fournir des services d'architecture, d'ingénierie, des services informatiques ou des services juridiques** à la Russie (un champ d'action très vaste) ; et une **interdiction pour les ressortissants européens de siéger au conseil d'administration de compagnies** détenues pour 50% au moins par l'État russe, en référence évidente aux fonctions exercées dans le passé par le chancelier allemand, Gerhard Schröder.

Outre les blocages ponctuels des capitaux sur certains dossiers sensibles (tels que le diamant pour la Belgique, les autorités religieuses pour la Hongrie, les services maritimes pour la Grèce, Malte ou Chypre), le sujet qui a provoqué les plus vifs débats est évidemment celui du *price cap* sur le pétrole russe.

Revenons brièvement sur les étapes et les débats qui ont mené à cette décision.

Le débat et le compromis

Pour rappel, en juin 2022, l'UE était parvenue à un accord sur **l'interdiction d'importer le pétrole russe dans l'Union européenne** et sur l'interdiction de services d'assurance et de réassurance du transport maritime de ces marchandises vers les pays tiers, le tout moyennant une période de transition de six mois pour le pétrole brut (donc à partir du 5 décembre 2022) et de huit mois pour les produits pétroliers (5 février 2023).

Trois exceptions temporaires avaient été intégrées à la [décision](#) de juin : une exception pour le transport du pétrole par oléoduc pour les États dépendants de ces tracés (principalement la Hongrie), une exception pour le commerce maritime du pétrole brut à destination de la Bulgarie, et une exception pour l'approvisionnement en gazole sous vide pour les raffineries croates.

Consciente des **effets adverses de cet embargo** (chute des approvisionnements, déstabilisation des marchés, réorientation des exportations russes et gains élevés), l'Union européenne et ses alliés cherche donc le moyen de réduire les revenus des exportations pétrolières du Kremlin. D'où l'idée, développée dans les semaines qui suivent, de mettre en place un « cartel d'acheteurs » qui s'engagerait à n'acheter le pétrole russe que sous un certain niveau de prix.

Malgré les mises en garde et les difficultés techniques d'un tel mécanisme, les ministres des Finances du G7 décident, début septembre, de s'engager sur cette voie. Portée par les États-Unis, l'idée du *price cap* pétrolier doit permettre au pétrole russe de continuer à circuler à travers le monde tout en limitant les bénéfices que Moscou pourrait en tirer. En outre, le *price cap* présente l'avantage de tirer le prix du baril vers le bas en encourageant les opérateurs

qui ne participent pas au « cartel » à négocier des conditions plus favorables. En principe, le *price cap* exerce donc bien une pression baissière sur le prix du pétrole.

Pour contrôler effectivement les échanges commerciaux dans ce domaine, le mécanisme passe par l'introduction d'une **législation sur les services maritimes** (notamment les assurances ou le transport lui-même). Par conséquent, à la suite de l'accord *politique* du G7, il incombait au Conseil de l'Union européenne de transposer cet accord dans le droit de européen, ce qui passait par une décision des 27 (à l'unanimité).

La décision constitue donc à la fois un **approfondissement** et un **assouplissement** du 6^{ème} paquet de mesures. Un approfondissement, parce que le *price cap* pourrait exercer une réelle pression sur les prix ; et un assouplissement car il permettra aux entreprises européennes de continuer à fournir des services *pour les transactions réalisées à un prix égal ou inférieur au plafond convenu*.

En revanche, l'importation de pétrole et de produits dérivés dans l'Union européenne restera, elle, totalement interdite au titre des sanctions adoptées en juin 2022.

La **négociation** de cette décision est d'une complexité considérable, mais on retiendra deux principales lignes d'opposition.

- D'une part, Chypre, la Grèce et Malte ont opposé le plus de résistance aux mesures concernant les services maritimes ou à l'interdiction de figurer au registre russe de navigation, en raison de l'importance de ce secteur pour leurs économies nationales. Ces résistances ont vraisemblablement pu être assouplies par des aménagements pratiques sur le système de fixation du prix-plafond, ou encore sur la promesse d'une analyse continue, par les services de la Commission, de l'impact de cette décision sur les économies de États membres. Cette méthode (assouplissements pratiques sur la mise en œuvre, notamment via l'octroi de périodes de transition plus longues) a été largement appliquée pour atténuer l'opposition des capitales lorsque celles-ci soulevaient l'objection d'un dommage économique particulier (l'Italie et la Belgique pour l'acier, plusieurs autres États pour la fourniture de services d'ingénierie ou d'architecture).
- D'autre part, Budapest a poursuivi un marchandage systématique en demandant une dérogation pour le commerce régional qui permettrait à la Hongrie de réexporter le pétrole russe vers les pays voisins de l'UE. Selon [Politico](#), la Commission et les États membres sont restés inflexibles sur ce point, considérant que la Hongrie bénéficiait déjà d'une exemption considérable dans le cadre du sixième paquet de sanctions. Face à la menace hongroise de faire échouer à la fois le Conseil du 6 octobre et le Conseil européen du lendemain, certains ont rappelé que le Conseil avait aussi la possibilité d'imposer une taxe sur l'importation de pétrole russe afin d'en augmenter le prix et de rendre l'acquisition de ces produits moins désirable ou profitable. Cette mesure relève de la politique commerciale et non de la politique étrangère (sanctions) : elle peut être adoptée à la majorité qualifiée.

L'accord [conclu](#) *in extremis* le 5 octobre indique donc que les capitales cherchaient avant tout à dégager un compromis, même imparfait, pour éviter que le sujet n'aboutisse sur la table du Conseil européen le 7 octobre.

Réactions russes et internationales

Le 5 octobre, alors même que les ambassadeurs européens parviennent à un laborieux accord sur le *price cap* – dans l'attente, encore, d'une décision sur le niveau auquel ce plafonnement serait établi – l'OPEP et ses partenaires scellent un **accord de réduction de la production** pour *maintenir* la pression sur les prix. Ce faisant, les pays producteurs affirment être guidés par l'intérêt « purement économique » de préserver la stabilité des marchés. Les monarchies du Golfe nient toute intention de soutenir l'opération militaire russe. Pour le Kremlin, le narratif qui enrobe la décision est secondaire, car **l'objectif est atteint : le président américain s'est parjuré, le Golfe fait front avec Moscou, et les producteurs restent maître du marché**. C'est également ce que souligne le président de TotalEnergies, lorsqu'il déclare que l'imposition d'un *price cap* donne inévitablement l'avantage à Poutine : « *What I am sure is that if we do that (cap), then Putin will say that 'we don't sell my oil' – and the price will not be at \$95, it will be at 150 \$* ».

De l'autre côté de l'Atlantique, l'administration démocrate encaisse le coup et mobilise l'argument de la solidarité, car pour [Janet Yellen](#), secrétaire américaine au trésor, le maintien des prix élevés porte surtout préjudice aux pays en développement.

1.2 Quels moyens l'UE peut-elle encore mobiliser pour faire pression sur le Kremlin ?

Dans un article [à lire dans The Telegraph](#) (UK), la Première ministre estonienne, Kaja Kallas, observe et fustige la « fatigue » de la guerre en Europe, et l'accroissement des considérations domestiques. Elle reconnaît qu'« il devient de plus en plus compliqué d'adopter des sanctions », et qu'« il ne reste plus grand-chose à sanctionner ». Pourtant, en adversaire farouche de l'apaisement, la « dame de fer balte » appelle ses confrères à continuer le combat. Mais que peut encore l'Union ?

Vers un 9^e paquet de sanctions ?

Les pays baltes et la Pologne semblent déterminés à poursuivre l'effort coercitif sur la Russie : selon [Agence Europe](#), lors du Conseil européen, les quatre gouvernements ont présenté une liste de mesures coercitives pour un éventuel 9^e paquet de sanctions. Ces mesures visent des produits énergétiques, mais aussi l'uranium, les diamants, toute une série de machines telles que les générateurs électriques. Le secteur des services offre encore une série de possibilités, avec l'éviction de davantage de banques russes du système SWIFT (*Gazprombank, Alfa Bank, Rosbank, Tinkoff Bank*), mais aussi avec l'interdiction de services d'assurance ou de réassurance à toute entité publique ou à toute personne agissant au nom

de l'État russe. Ils proposent également **d'élargir des sanctions existantes**, que ce soit dans le domaine de l'accès aux infrastructures portuaires européennes, dans celui de la fourniture de services informatiques ou encore pour la participation de ressortissants européens aux conseils d'administration de sociétés à participation publique. Le catalogue de sanctions envisageables à l'avenir pourrait aller jusqu'à une interdiction de vendre de l'immobilier à toute personne physique ou morale russe.

En fin de mois, la Vice-Présidente de la Commission Věra Jourová a [évoqué](#) les travaux en cours pour un nouveau train de sanctions sur la Russie et la Biélorussie, et de mesures complémentaires à l'égard des pays soupçonnés de faciliter le contournement des sanctions européennes. Bruxelles pourrait alors décider d'ajouter certains pays (en l'occurrence, les Émirats arabes unis) à la liste des pays à haut risque pour le blanchiment d'argent. Cette désignation entraîne une série de limitations légales pour l'accès aux services financiers européens.

La confiscation des avoirs et biens gelés

Le Conseil européen du 21 octobre, rappelant ses conclusions des 30 et 31 mai 2022, a « invité la Commission à présenter des pistes conformes au droit de l'UE et au droit international dans le but d'utiliser des avoirs gelés pour soutenir la reconstruction de l'Ukraine » : le dossier reste donc plus que jamais sur la table des autorités européennes qui doivent continuer à explorer les voies légales pour récupérer les avoirs russes gelés dans le cadre des sanctions. Pour mieux comprendre les enjeux de ce dossier, il convient avant tout de **distinguer la saisie des réserves de la Banque centrale russe et celle des avoirs privés**.

- [La confiscation des réserves de la Banque centrale de Russie](#)

La confiscation des avoirs de la banque centrale russe à l'étranger (300 milliards de dollars) entraîne des conséquences bien plus graves pour le système international que celle des avoirs privés.

Au mois de mai 2022, de nombreuses personnalités publiques — dans les États membres, au Parlement européen ou encore à la Commission avaient [plaidé](#) pour la **confiscation des réserves nationales russes** afin de reconstruire l'Ukraine. Une option attrayante aux yeux de certains, mais « déraisonnable et inutile » pour d'autres : dans un article publié à la mi-mai sur les pages du [blog Bruegel](#), Nicolas Veyron et Joshua Kirschenbaum avaient avancé cinq arguments en défaveur de cette idée.

Premièrement, la confiscation des avoirs ne modifierait pas le cours de la guerre. La capture de ces richesses par les États-Unis et l'Europe ne permettrait pas d'avancer les objectifs immédiats de l'Ukraine, à savoir notamment le retrait des forces russes et la reconnaissance de l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Deuxièmement, la confiscation des avoirs priverait les alliés de l'Ukraine d'un levier de négociation important (la levée de la sanction). Troisièmement, la décision elle-même exposerait l'Union européenne aux risques

mutuellement liés de représailles russes et de division interne. Le quatrième élément concerne la stabilité du système financier international. Enfin, le dernier argument met en jeu l'autorité morale de l'Occident qui repose essentiellement sur le respect des normes internationales (*a rules-based order*) et sur la foi qu'il convient d'accorder à ceux qui s'en prévalent.

Depuis le mois de mai, peu d'informations laissent entrevoir une progression dans ce débat. Mais la question continue assurément de se poser. Le 29 octobre, le Commissaire à la Justice, Didier Reynders, a [soulevé](#) un coin de voile en évoquant la possibilité d'utiliser lesdites réserves « comme garantie jusqu'à ce que la Russie participe volontairement à la reconstruction de l'Ukraine ».

- La confiscation des avoirs privés gelés

À ce stade, 17,4 milliards d'euros [ont été gelés](#) à la suite des sanctions européennes. Cependant, 7 États seulement sont à l'origine de 90 % de ces gels d'avoirs. Les situations sont très inégales selon les États, et c'est précisément la raison pour laquelle, depuis le printemps 2022, l'Union européenne multiplie les efforts pour ajouter le *contournement de sanctions* à la liste des *eurocrimes* afin d'harmoniser la poursuite de cette infraction.

Dans ce dossier, la **vitesse de réaction** est essentielle puisqu'elle conditionne en partie l'efficacité des sanctions individuelles. C'est ce que [laisse entendre](#) Didier Reynders à l'issue du Conseil des ministres de la Justice, le 13 octobre, lorsqu'il indique que les procédures institutionnelles et les procédures nationales (ici le processus législatif allemand) peuvent se dérouler de manière synchrone pour gagner du temps (alors que les procédures sont traditionnellement asynchrones : chaque étape débute lorsque la précédente est achevée).

En l'occurrence, les ministres de la Justice ont tenté de préparer le terrain pour que leurs confrères adoptent l'extension de la liste des *eurocrimes* lors d'une réunion le 24 octobre, mais aucune information n'indique que cette décision ait effectivement été prise. Dans un deuxième temps, la question se posera aussi d'étendre les compétences du Parquet européen (qui n'est opérationnel que depuis le 1^{er} juin 2021) pour englober cette infraction, mais elle n'est pas encore d'actualité. **La priorité est bien d'assurer que le contournement de sanctions puisse être poursuivi de la même manière sur le territoire des Vingt-Sept.**

2 La résilience européenne — le défi de l'unité

Les deux conseils européens du mois d'octobre ont permis de cartographier la vulnérabilité européenne dans le domaine de l'énergie. D'abord, en raison de la destruction physique des tuyaux de Nord Stream 1 et 2. Ensuite, par la cacophonie assourdissante sur les moyens de juguler la crise économique et sociale. Le premier élément a forcé l'Union européenne à se pencher sur les moyens de protéger ses infrastructures critiques. Le second l'a placée face aux intérêts vitaux des nations, qui peinent à trouver collectivement les moyens de surmonter l'épreuve.

2.1 La protection des infrastructures stratégiques

Le 26 septembre, des **explosions sous-marines ont endommagé les tuyaux des gazoducs Nord Stream 1 et 2 reliant la Russie à l'Allemagne**. Pour rappel, les tuyaux de Nord Stream 1 étaient encore en fonction, tandis que ceux de Nord Stream 2 n'avaient jamais été mis en service en raison de la suspension de la procédure de certification allemande (février 2022).

Rapidement, les experts ont confirmé le caractère intentionnel des explosions, et la Russie a accusé le Royaume-Uni d'être à l'origine de ce sabotage. Côté européen, une enquête a été ouverte.

De même, le sabotage des lignes ferroviaires allemandes, début octobre, a déclenché des plans d'urgence pour la protection des installations électriques et énergétiques. Pour le Général Carsten Breuer, à la tête du Commandement des missions territoriales, l'Allemagne est désormais [à la frontière entre la paix et la guerre](#).

Ces événements, déjà, plaçaient la question de la protection des infrastructures stratégiques au cœur des préoccupations.

Ce thème a ensuite continué à dominer l'actualité, avec la **destruction, le 8 octobre, d'une partie du pont de Crimée** (reliant la Russie à la péninsule annexée), qui a entraîné des **représailles massives de l'armée russe** touchant indistinctement les infrastructures critiques ukrainiennes et les bâtiments civils — à Kiev et dans de nombreuses villes d'Ukraine. La destruction des installations stratégiques ukrainiennes a perduré pendant tout le mois d'octobre, plongeant tour à tour plusieurs villes ukrainiennes dans la pénombre et le froid.

Dans ce contexte, la Commission et les États membres ont avancé une série de mesures visant à augmenter la sécurité des infrastructures critiques : le 5 octobre, en réaction au sabotage des gazoducs, la Commission a [proposé](#) un plan en 5 points sur ce thème. Le 18 octobre, elle a [présenté](#) une nouvelle proposition de recommandation du Conseil visant à protéger en priorité les secteurs clés de **l'énergie, des infrastructures numériques, des transports et de l'espace en augmentant les niveaux de préparation (tests de résistance), de surveillance (notamment satellitaire) et de coopération internationale, notamment avec l'OTAN**. Le Conseil européen y porte une attention particulière et [invite](#) les États à prendre des mesures urgentes et à « faire avancer rapidement les travaux ».

Les infrastructures critiques, une préoccupation depuis 2004

En 2004, la Commission avait adopté une communication intitulée « Protection des infrastructures critiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ». Quatre ans plus tard, une nouvelle directive établissait la responsabilité de chaque État membre dans la protection de ses infrastructures critiques situées en Europe (ICE). En 2016, le Parlement européen a adopté la première mesure législative à l'échelle de l'UE sur la question de la cybersécurité. Enfin, en 2020, la Commission européenne a publié la stratégie de l'UE en matière de cybersécurité qui propose d'élargir la portée de la précédente directive de 2008.

Extrait de la fiche info du site vie-publique.fr (Direction de l'information légale et administrative) intitulée « [Infrastructures critiques : l'UE cherche à améliorer leur sécurité](#) », 28 octobre 2022.

2.2 Les mesures d'urgence pour juguler la crise des prix de l'énergie

Le point focal des capitales et des institutions, dans le courant du mois d'octobre, consiste à trouver les moyens de **résister à la tempête énergétique**. Pour cela, les Européens convergent globalement sur les principes, mais diffèrent gravement sur les méthodes. Les débats qui agitent l'eurosphère à cet égard dépassent — de loin — le cadre de la présente revue d'actualité, mais certains éléments touchent directement les relations avec la Russie et les voisins orientaux.

Convergence sur les objectifs

Les Européens s'accordent — dans leur très large majorité — sur deux objectifs essentiels : premièrement, en finir avec la dépendance énergétique à l'égard de la Russie et deuxièmement, éviter que la crise ne porte structurellement atteinte au tissu économique et social européen.

Pour **en finir avec la dépendance à l'égard de la Russie**, l'Europe s'assigne **trois tâches** qui participent du plan européen « RePowerEU », au croisement des ambitions climatiques et des intérêts géopolitiques de l'Europe : trouver des **fournisseurs alternatifs**, augmenter l'**efficacité énergétique** et augmenter la part des **énergies renouvelables**. Le premier élément retient ici notre attention, car la réalité est plus complexe que ne le laissent entendre les déclarations politiques.

Certes, comme l'a déclaré Ursula von der Leyen au Parlement européen le 5 octobre, « nous avons diminué notre consommation de gaz de 10 %. Les fournitures de gaz russe par gazoduc ont diminué de 40 % à 7,5 %. Nous avons compensé cette réduction par des importations accrues de GNL et de gaz naturel, principalement de fournisseurs fiables comme les États-Unis et la Norvège ».

D'après les chiffres communiqués par la Commission européenne, il apparaît que les volumes de GNL russe [ont augmenté](#) de 46 % sur les 9 premiers mois de 2022. En outre, les commandes massives de GNL semblent créer de sérieuses difficultés logistiques, car l'Europe ne dispose pas (encore) des capacités suffisantes pour les accueillir (cf. à ce sujet l'article assassin [publié](#) par un consultant texan, le 18 octobre, dans la revue Forbes). Politico [analyse](#) également le risque que cette nouvelle dépendance pourrait faire peser sur l'Europe en 2023, lorsque la course au stockage pour le prochain hiver aura pris son essor. Certes, l'exportateur russe de GNL n'est pas Gazprom, mais Novatek, une société dont TotalEnergies détient une part significative (19,4 %) et dans laquelle l'État russe demeure minoritaire. La France, les Pays-Bas, l'Espagne et la Belgique sont les portes d'entrée de ce gaz. Il est intéressant de noter qu'à ce jour, la Lituanie est le seul État membre de l'Union à avoir totalement cessé ses importations de GNL russe.

Le deuxième point de convergence européen est l'urgence d'éviter la destruction du tissu économique et social européen.

ou la maîtrise des pics de consommation et donc de prix, qui sont de nature moins géopolitique, ont été accueillis de manière plus consensuelle.

- Comment financer les mesures de protection ?

Ce sujet relève du débat interne à l'UE et touche essentiellement le fonctionnement du marché intérieur et la solidarité. En bref, il oppose les partisans d'un nouvel emprunt communautaire afin de financer les mesures de protection, et ceux qui considèrent que l'emprunt réalisé pendant la crise COVID suffit et doit être utilisé en priorité et que les États peuvent agir en première ligne, tout en cherchant à coordonner leurs efforts à l'échelle européenne.

Le 6 octobre, lors du débat au Parlement européen (Strasbourg), la présidente de la Commission a plaidé pour un financement européen commun pour faire face à la crise des prix de l'énergie et pour encourager la transition vers une économie décarbonée. Cette annonce faisait suite à la décision de Berlin de mobiliser une enveloppe de 200 milliards d'euros pour amortir le choc des prix de l'énergie sur l'économie allemande, une décision qui risquait, selon Ursula von der Leyen, d'accentuer la fragmentation de l'Europe.

Aux côtés des pays les moins riches, Paris s'est élevée elle aussi contre la concurrence déloyale d'une économie allemande désormais subsidiée, et ce d'autant plus, rappelle [Le Monde](#), « que le gouvernement allemand s'est battu contre un blocage des prix à l'échelle européenne, craignant pour la sécurité des approvisionnements en gaz si une telle mesure était adoptée sur le continent ». L'Allemagne, de son côté, persiste, mais tempore sous le [contrôle](#) — et la pression — de la Commissaire européenne à la Concurrence.

- L'Europe doit-elle augmenter la part d'achats groupés de gaz ?

Sur cette question, le consensus s'est formé très rapidement. Dès la fin septembre, le ministre allemand de l'Économie et du Climat, Robert Habeck, [plaidait](#) en ce sens : « *We should use Europe's market power wisely, act in a coordinated manner and bring prices down* ». Le conseil informel des ministres de l'Énergie le 11 octobre a entériné cet accord, que la Commission a ensuite pu [intégrer](#) à sa proposition la semaine suivante.

2.3 La circulation des citoyens russes dans l'UE

Les statistiques de [Frontex](#) révèlent qu'environ 1 380 000 citoyens russes sont entrés dans l'UE depuis le début de la guerre, et 1 340 000 l'ont quittée. Les principaux points de passage de la frontière sont situés en Finlande et en Estonie. Toujours selon Frontex, en octobre, les entrées sur le territoire européen ont fortement diminué (-50 %) en raison du durcissement des conditions d'octroi des visas.

Pour rappel, le 9 septembre, le Conseil avait suspendu les mesures de facilitation pour l'octroi des visas. Mais certains États demandaient d'aller plus loin en suspendant tout

simplement la délivrance de visas aux citoyens russes (Estonie, Lituanie) ou, du moins, à ceux qui fuyaient la mobilisation (Finlande, Lettonie). L'ensemble des pays frontaliers se sont accordés à refuser les visas touristiques aux Russes tant que leur gouvernement poursuivait sa guerre en Ukraine, et ont appelé leurs partenaires à faire de même, sans succès. Il en a résulté un paysage plutôt disparate au sein de l'UE, et un [débat](#) sur les raisons qui pouvaient pousser les Russes à rejoindre le territoire de l'Union : motifs de dissidence, opportunisme économique, loyautés politiques incertaines...

Le 30 septembre, la Commission a [mis à jour](#) ses lignes directrices pour mieux coordonner les délivrances de visas et les contrôles frontaliers. On relèvera dans ce document le libre arbitre laissé à chaque État de refuser une entrée même si le passager présente un visa Schengen : *In accordance with Article 30 of the Visa Code, the mere possession of a visa does not confer an automatic right of entry into the Schengen area. In case there are grounds for annulment/revocation, such a decision may be taken by the border guard irrespective of the visa issuing Member State.* C'est sans doute la réponse aux protestations de la Lituanie qui déplorait que les citoyens russes présents sur son territoire y eussent été invités par d'autres.

Par ailleurs, les passeports russes délivrés dans les territoires occupés d'Ukraine ne seront pas acceptés sur le territoire de l'Union européenne.

2.4 L'outil anti-coercition

La Commission du commerce international du Parlement européen (INTA) a [adopté](#) le rapport préliminaire sur l'outil anti-coercition proposé en décembre 2021 par la Commission européenne. Pour rappel, cet outil doit permettre à la Commission de réagir de manière intégrée et autonome aux pressions économiques qui seraient exercées par des pays tiers contre des États membres de l'Union.

Ce dossier, en apparence technique, renferme un enjeu politique important pour certains, car il communautarise une partie de la compétence des États en matière de politique étrangère coercitive. Certains États membres demeurent opposés à l'idée que des mesures coercitives puissent échapper à l'autorité des capitales. Le rapport, présenté par le député Bernd Lange (S&D, Allemagne), souligne que cet instrument doit être fermement encadré et ne doit être utilisé qu'en dernier ressort, après épuisement de toutes les autres voies.

3 Le soutien à l'Ukraine

We have not had a foreign policy towards Ukraine, because it was subsidiary to our policy towards Russia and this was in turn subsidiary - or conditional - on our energy dependency. Now yes, we will have a clear policy towards Ukraine that is dominated by the will and the desire for Ukraine to be a member of the Union. A policy with a clear objective that will be possible because we will no longer have this dependency on Russia

Josep Borrell, Remarks at the European Parliament, 5 octobre 2022

3.1 L'aide militaire

Le 17 octobre, le conseil des ministres des Affaires étrangères de l'Union a approuvé deux mesures importantes : l'octroi d'une 6^e tranche d'aide militaire au titre de la Facilité européenne pour la Paix (*European Peace Facility* - EPF), et l'accord sur la Mission d'assistance à la formation des militaires ukrainiens (EUMAM Ukraine).

La sixième tranche d'aide au titre de l'EPF

Le Conseil a débloqué l'octroi d'une sixième tranche d'assistance militaire au titre de l'EPF (500 millions d'euros), portant à 3,1 milliards le montant total de l'aide militaire de l'Union européenne depuis le début de la guerre. Cette tranche d'aide permet de couvrir du matériel létal à concurrence de 490 millions d'euros, et non létal pour les 10 millions restants, et ce pour respecter les contraintes constitutionnelles de certains États membres, en particulier la Hongrie qui refuse de livrer du matériel létal à l'Ukraine, et même d'autoriser son passage sur le territoire national. Pour la première fois, à la requête des autorités ukrainiennes, cette enveloppe servira également aux réparations du matériel endommagé au combat.

L'instrument européen se heurte désormais à des problèmes de trésorerie, car plus de la moitié de son budget prévu pour 2021-2027 a été utilisé. De plus, les remboursements effectifs sont en nette baisse : selon les données [recueillies](#) par Politico, si dans le passé les capitales avaient pu obtenir le remboursement de 85 % de leurs dépenses au titre de l'EPF, ce chiffre est désormais descendu sous la barre des 50 %. En outre, l'instrument doit également servir les causes pour lesquelles il avait été mis en place, comme la lutte contre la menace islamiste en Afrique. Toujours selon le média européen, la Slovaquie suggère désormais de doubler les réserves de la facilité. Des décisions sont attendues dans les prochains mois pour renforcer les structures et les moyens de cet instrument.

La mission d'assistance à la formation des militaires ukrainiens (EUMAM Ukraine)

Cette mission, dont le *concept* avait été approuvé par les mêmes ministres le 30 août 2022 — mais sur laquelle les capitales [continuaient à débattre](#) jusqu'à la dernière minute — vient compléter les missions d'entraînement déployées par les États membres en assurant la formation de 15 000 militaires ukrainiens à plusieurs spécialités telles que « le déminage, les opérations tactiques, la préparation à la défense aérienne, l'artillerie, la cybernétique ou encore le soutien médical en opération ».

Au-delà du débat sur la pertinence de la mission, qui a été plus ou moins clos fin août, c'est désormais sur le terrain fonctionnel que se sont déplacées les querelles. Après plusieurs semaines d'un dialogue de sourds entre la Pologne et l'Allemagne, il a été décidé que la mission serait dirigée depuis Bruxelles (par le Vice-Amiral Hervé Bléjean, directeur de la *Capacité militaire de planification et de conduite* de l'État-major européen) et que les formations seraient organisées dans deux quartiers généraux : l'un en Pologne et l'autre en Allemagne. À défaut de la possibilité d'instaurer un seul quartier général, les capitales ont accepté un compromis suboptimal pour permettre d'avancer... et d'organiser ces formations en temps utile à l'Ukraine. Dernière étape de ce parcours politico-militaire : l'accord sur les aspects opérationnels entre ministres de la Défense lors de leur Conseil du 16 novembre prochain.

Lire sur ce sujet : Niklas Nováky, With the new Ukraine Mission, EU Military Training Becomes More Geopolitical, Wilfried Martens center blog, 21 octobre 2022

3.2 L'assistance humanitaire

Soutien humanitaire

En prévision de l'hiver, l'Union mobilise un nouveau type d'aide à destination de l'Ukraine : des abris, acheminés à Rivne, Bucha et Kharkiv, fourniront un hébergement temporaire à plusieurs milliers de personnes déplacées à l'intérieur du pays (montant alloué — 62,3 millions d'euros). En outre, un budget de 175 millions d'aide supplémentaire est débloqué pour aider l'Ukraine et la Moldavie à faire face à l'hiver.

Accueil des réfugiés

Le régime de protection temporaire accordé aux 4,3 millions de personnes arrivées d'Ukraine depuis le début de la guerre a été prolongé par les ministres de l'Intérieur jusqu'en mars 2024. Avec l'extension de ce régime (activé le 2 mars 2022), et l'intensification [prévue](#) des arrivées dans l'Union, le travail des ministres de l'Intérieur porte également sur les problématiques d'ordre sécuritaire que la présidence tchèque a mis en évidence en préparation du Conseil des ministres de l'Intérieur, le 14 octobre : le risque de trafic de migrants, de trafic d'êtres humains, de trafic d'armes à feu, de terrorisme et d'autres crimes

graves liés à la guerre, ainsi que les simples abus de droits conférés par le régime de protection. En outre, une nouvelle plateforme pour la mise à l'emploi des ressortissants ukrainiens a vu le jour ([portail EURES](#)).

3.3 Le soutien judiciaire

Le Conseil des ministres de la Justice qui s'est réuni le 13 octobre à Luxembourg a permis d'enregistrer deux évolutions positives et d'approfondir la question de la poursuite des crimes de guerre.

Les deux résultats enregistrés lors de cette réunion sont l'adjonction de la Roumanie à l'équipe d'enquête internationale (*Joint investigation team*, ou JIT), portant à 7 le nombre d'États participants, et l'allocation d'un budget supplémentaire de 7 millions d'euros à la Cour pénale internationale.

Sur la question de la poursuite des crimes de guerre, on rappellera le débat sur la création d'un tribunal spécial pour le crime d'agression et les difficultés politiques et techniques qui l'entourent (cf. notre [édition de septembre](#) 2022). Les autorités ukrainiennes, soutenues par la présidence tchèque du Conseil et plusieurs États membres (dont les États baltes et le Luxembourg) continuent de plaider pour la création de cette institution. Mais en l'absence de consensus (européen), le commissaire à la Justice, Didier Reynders, a clarifié les pistes actuelles.

En essence, il s'agit **d'exploiter au mieux les capacités juridictionnelles existantes**. L'ancien ministre a rappelé qu'il existait déjà cinq voies légales pour la poursuite des crimes de guerre :

- La justice ukrainienne (+3000 cas de crimes de guerre recensés, 176 suspects, et 9 condamnations prononcées à ce stade) ;
- Les tribunaux nationaux des autres États (20 procédures [sont déjà en cours](#) dans 14 États membres), soit en raison de l'implication de citoyens européens (par exemple des journalistes tués en Ukraine), soit en vertu de la compétence universelle ;
- La Cour Pénale Internationale, où les premiers procès pourraient s'ouvrir dans les prochains mois ;
- La Cour européenne des Droits de l'Homme, qui est saisie de nombreux cas individuels ;
- La Cour de Justice internationale, pour ce qui concerne les litiges entre États, et qui a déjà statué sur la question de l'agression.

L'idée étant clairement d'utiliser entièrement les voies de recours existantes, le Commissaire rappelle aussi que l'Ukraine doit encore **ratifier les statuts de la Cour pénale internationale**. Les autorités politiques ukrainiennes sont ouvertes à l'idée d'une telle ratification, mais le commandement militaire ukrainien [semble](#) s'y opposer en raison des circonstances difficiles de la guerre, et ce alors que le procureur de la Cour pénale

internationale, Karim Khan, dit vouloir poursuivre *tous* les crimes de guerre, *quels qu'en soient leurs auteurs*.

Par ailleurs, l'Union semble [prête à envisager](#) une solution hybride sous la forme d'une **juridiction mixte** composée de juges internationaux et de juges ukrainiens qui seraient désignés **dans le cadre des Nations Unies** — pas par le Conseil de sécurité, bien sûr — mais par l'Assemblée générale ou par le Secrétaire général. D'après les experts consultés par la rédaction, il semble toutefois peu probable que cette piste puisse être poursuivie en raison des pressions internes de la Russie et de la Chine et de la nécessaire neutralité du Secrétaire général des Nations unies.

3.4 L'outreach et la diplomatie publique

La Communauté politique européenne

Les dirigeants de l'Union européenne et de 17 États voisins se sont réunis à Prague le 6 octobre sous le format de la « Communauté politique européenne » (CPE), la nouvelle plateforme de coordination européenne imaginée par l'Élysée en mai 2022. Les 17 voisins de l'Union invités par le Président du Conseil européen à rejoindre la Communauté sont l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, le Kosovo, l'Islande, le Liechtenstein, la Macédoine du Nord, la Moldavie, le Monténégro, la Norvège, le Royaume-Uni, la Serbie, la Suisse, la Turquie et l'Ukraine. Toute l'Europe continentale, donc, à l'exclusion de la Russie et de la Biélorussie.

Pour rappel, la Communauté politique européenne propose un lieu de rencontre annuel ou biennal aux gouvernements européens pour aborder des questions politiques et de sécurité (y compris énergétique). L'essentiel pour les participants est de [maintenir le caractère égalitaire](#) (sur le modèle G7 ou G20) de la réunion, ainsi qu'une parfaite souplesse pour le format de ses rencontres. Certains craignent une redondance par rapport à d'autres formats diplomatiques existants, comme l'OSCE ou le Conseil de l'Europe. La CPE, dans sa configuration initiale, se distingue toutefois de ces derniers à plusieurs égards. Contrairement à l'OSCE, la CPE n'intègre ni la Russie, ni l'Amérique du Nord, ni l'Asie centrale. Par rapport au Conseil de l'Europe, outre le critère géographique, la CPE se distingue par l'absence de thématique prédéfinie.

Cette rencontre strictement intergouvernementale se garde de toute tentation institutionnelle et garde même ses distances des institutions européennes. À terme, pourtant, les impulsions politiques initiées au sein de la CPE devront nécessairement être traitées par (ou du moins en coordination avec) les instances européennes.

Pour l'heure, la rencontre a permis d'engranger plusieurs succès politiques : le premier succès réside dans la participation de *tous* les États invités — Royaume-Uni, Turquie ou Serbie inclus — en dépit des divergences de vues. La réunion du continent sur des thématiques d'intérêt commun constitue un symbole fort à l'encontre de Moscou et de Minsk. D'autre part,

le format souple de la réunion a permis la tenue de rencontres bilatérales (sur la journée, trois heures étaient consacrées aux échanges bilatéraux entre les capitales), et l'on retiendra en particulier que les dirigeants arménien et azerbaïdjanais ont trouvé à Prague l'occasion de [dialoguer](#) en présence des chefs d'État turc et hongrois, avant une [séance quadripartite](#) avec Emmanuel Macron et Charles Michel. Enfin, la tonalité et le format de la réunion du 6 octobre ont réussi à démontrer que la Communauté politique européenne est bien complémentaire, et non substitutive, à l'élargissement.

In fine, le principal enjeu pour la Communauté était bel et bien de rassembler le plus grand nombre de dirigeants européens, sous coordination aussi discrète que possible des institutions européennes elles-mêmes, et sans instiller aucune pression pour une déclaration commune.

Cet objectif ayant été atteint, les prochaines éditions de la CPE sont annoncées à un rythme biennal, en alternance dans des capitales hors UE et UE (Moldavie, Espagne, Royaume-Uni). Le pari d'Emmanuel Macron et de Charles Michel est donc réussi, même si l'avenir de la CPE est encore loin d'être assuré.

Le message du jardinier à la jungle

En termes de diplomatie publique, le HR/VP Josep Borrell a lancé, en l'espace d'une seule semaine, deux messages prodigieusement ambigus à l'attention de ses deux publics cibles : ses services, et le reste du monde.

Aux premiers, il a servi le 10 octobre un discours mêlé d'humilité (pour l'Europe) et de paternalisme (sur les qualités du diplomate qui doit être à la fois discipliné et assertif, rapide et autonome). Le message aux diplomates a suscité des commentaires acides sur la personnalité du chef de la diplomatie européenne, mais au-delà de cette polémique endogène, il convient de souligner le trait de réalisme géopolitique qui domine le fond du discours : « *We have to listen more. We have to be much more on "listening mode" to the other side – the other side is the rest of the world. We need to have more empathy. We tend to overestimate the rational arguments. "We are the land of reason". We think that we know better what is in other people's interests. We underestimate the role of emotions and the persisting appeal of identity politics* ».

Dans un [second discours](#) à l'occasion de l'ouverture de nouvelle académie diplomatique du Collège d'Europe (Bruges, 13 octobre), le Haut Représentant pour la politique étrangère de l'Union a marqué les esprits avec une métaphore botanique qui fera date :

« *Yes, Europe is a garden. We have built a garden. Everything works. It is the best combination of political freedom, economic prosperity and social cohesion that the humankind has been able to build - the three things together. (...) Most of the rest of the world is a jungle, and the jungle could invade the garden* ».

Bien que le discours vise à encourager les jeunes pousses diplomatiques à s'engager activement au cœur de la jungle (plutôt que de clôturer toujours plus le jardin), la hiérarchie

morale, philosophique et esthétique ainsi posée entre l'Europe et « le reste du monde » a servi le narratif russe mieux que ne l'auraient fait cent fermes à trolls.

La porte-parole du ministère russe des Affaires étrangères n'a eu qu'à tendre la main pour [cueillir les fruits](#) diplomatiques de cette métaphore aventureuse et rallier tous les membres de la 'jungle' : « Je vais continuer l'analogie. Le jardinier européen est dans un état végétatif. Mais plus sérieusement : le 'jardin' a été construit par l'Europe à la faveur de son pillage barbare de la 'jungle'. Borrell ne pouvait pas dire mieux : le système le plus prospère créé en Europe est enraciné dans l'oppression impitoyable des colonies ».

Certains chefs de délégation européenne, qui venaient de recevoir une leçon de professionnalisme lors de la journée des ambassadeurs, ont été [convoqués](#) par leurs pays-hôtes (ici, les Émirats arabes unis) pour s'expliquer sur ces déclarations « inappropriées et discriminatoires ».

Au fond, la pensée qui sous-tend les deux discours est plutôt vertueuse, puisqu'elle appelle l'Union à s'engager avec détermination dans le rapport de forces mondial (« *We are too much Kantians and not enough Hobbesians* ») tout en préservant ses valeurs — ou plus exactement *pour* préserver ses valeurs — mais de manière réaliste plutôt qu'idéaliste, ce qui semble plutôt pertinent dans les circonstances actuelles.

Malheureusement, le réalisme de Josep Borrell s'égare en chemin, brouille le message et provoque en de sérieux doutes lorsqu'il affirme, lors de la même séance, que les alliés occidentaux « [annihileraient](#) » l'armée russe si celle-ci recourait à l'arme nucléaire...

L'expressionnisme de la diplomatie publique de Josep Borrell, davantage que les subtilités du script, marquera pour longtemps les esprits.

3.5 L'aide macroéconomique

Malgré les annonces d'aide économique faites à l'Ukraine, l'Union européenne — la Commission en particulier — a été très critiquée ce mois-ci pour la lenteur des déboursements effectivement consentis. 9 milliards d'euros [avaient été promis](#) en mai 2022, mais les États membres n'ont finalement pu trouver un accord que sur 6 milliards. En outre, début octobre, seul 1 de ces 6 milliards d'euros avait effectivement été versé à l'Ukraine. Les dirigeants européens eux-mêmes ont manifesté une certaine impatience à l'égard de la lenteur des transferts de la Commission lors du Conseil informel le 7 octobre, et ils ont à nouveau insisté sur ce point dans leurs conclusions du 21 octobre.

Fondamentalement, le problème ne se situe pas seulement dans le suivi des paiements, mais également dans l'ampleur des engagements et dans leur régularité.

En visite à Bruxelles, la Vice-Première ministre ukrainienne Olga Stefanishyna a demandé à ce que l'aide européenne soit plus structurée et plus prévisible, car l'Ukraine doit pouvoir compter sur un engagement régulier. Le 12 octobre, la Secrétaire américaine au Trésor, Janet Yellen, a [clarifié](#) les attentes des États-Unis : « *We welcome the efforts of all*

donors to meet Ukraine's needs. However, the scale, predictability, and grant component of disbursements must improve ».

La pression est donc montée d'un cran sur l'Union européenne à l'approche de la conférence pour la reconstruction de l'Ukraine qui s'est [tenue](#) à Berlin, le 25 octobre. Côté ukrainien comme Européen, l'idée est désormais de *structurer* l'assistance internationale dans une vision stratégique, un « plan Marshall » (von der Leyen & Scholz) impliquant l'ensemble des soutiens.

La banque mondiale estime le coût de la reconstruction à 367 milliards de dollars, en plus des besoins de trésorerie de l'Ukraine évalués à entre 3 et 5 milliards d'euros par mois. Ursula von der Leyen a annoncé que l'Union européenne contribuerait à hauteur de 1,5 milliard par mois, soit 18 milliards d'euros pour l'année 2023. Elle a en outre souligné d'autres dimensions essentielles à la reconstruction de l'Ukraine :

- l'importance pour l'Ukraine de générer à nouveau des recettes via une plus grande intégration sur les marchés occidentaux, en premier lieu le processus de rapprochement avec l'UE en vue de l'adhésion.
- l'utilisation des avoirs russes gelés : sur ce point, la présidente de la Commission a [signalé](#) lors de la conférence que le travail légal était encore « considérable »
- l'importance des réformes internes — décentralisation, réforme des institutions, participation d'experts indépendants, lutte contre la corruption.

« While German Chancellor Olaf Scholz and European Commission President Ursula von der Leyen used a strong dose of pathos in [their joint op-ed](#) ahead of the conference, they also made sure to point out that this was not a donor conference and no new financing pledges could be expected. Instead, this was merely an expert conference to discuss how best to structure what is likely to be a massive reconstruction effort in Ukraine. However, most expert opinions could be summarised in three words: Give. Money. Now »

4 Dans le reste de l'actualité

4.1 Biélorussie

En début de mois, les autorités biélorusses laissent planer la crainte d'une attaque ukrainienne imminente sur leur territoire, et, le 10 octobre, [annoncent](#) la formation d'un groupement militaire commun avec la Russie pour répondre à des « menaces sur la frontière occidentale de l'Union d'États » (Russie-Biélorussie). Pourtant, en l'absence de menace vérifiée et vu l'impréparation des troupes de Minsk, le regroupement ne convainc pas, et l'Ukraine [ne regroupe pas](#) davantage ses troupes à la frontière avec la Biélorussie.

Cette cristallisation des tensions coïncide avec l'attribution, le 7 octobre, du prix Nobel de la paix à l'opposant biélorusse Ales Bialiatski, défenseur historique des droits de l'Homme et de la liberté d'expression, actuellement détenu dans son pays. Dans la foulée, deux voix

féminines s'élèvent pour mobiliser l'opinion publique en faveur de la société biélorusse. Svetlana Tikhanovskaia, leader du mouvement démocratique biélorusse, demande le 13 octobre au Parlement européen de ne pas oublier son pays ni les 1350 prisonniers politiques qui ne recevront d'aide que de l'étranger. Elle intègre ce combat à celui de l'Ukraine en [rappelant](#) aussi qu'une « Biélorussie libre serait la plus grande sanction contre Poutine ». Enfin, à l'ONU, Anaïs Marin — rapporteuse spéciale pour la Biélorussie — détaille dans son [rapport annuel](#) (26 octobre) comment « les violations systématiques des droits humains ont pour but d'éliminer dans le pays toute dissidence ou contestation à l'égard des dirigeants actuels et de l'exercice du pouvoir ». Elle [rappelle](#) également les conséquences « terribles » de la guerre en Ukraine pour la population biélorusse, victime collatérale des sanctions contre le régime qui les oppresse et pour ceux qui sont poussés à l'exil par crainte d'une mobilisation.

4.2 Moldavie

À lire dans le *Financial Times*, [cet article](#) qui met en évidence le risque que représente l'hiver pour le gouvernement pro-occidental de Maria Sandu.

Partant de l'idée que la détérioration des conditions de vie suffira pour faire basculer l'opinion publique moldave vers la solution la plus évidente (un rapprochement avec Moscou), le reportage nuance avec finesse les enjeux de l'hiver à venir. Notamment, car la diminution des approvisionnements en gaz russe touche davantage la république séparatiste de Transnistrie dont le tissu industriel est totalement dépendant de la Russie.

Face à la pression russe, la Moldavie dépend entièrement de ses partenaires européens, tant au niveau du soutien budgétaire qu'au niveau technique pour l'accès aux stocks de gaz (en Roumanie) et aux réseaux électriques (Ukraine et UE). Mais l'intérêt est réciproque, puisque ni l'Union — ni surtout l'Ukraine — ne souhaitent voir (ré-) apparaître les partis prorusses à Chisinau ou des bases russes aux frontières occidentales de l'Ukraine.

Putin could be waiting for falling temperatures to trigger bigger protests, but using energy shortages as a weapon against Moldova might also spell disaster for Transnistria, whose power station and metals industry rely on Russia's gas. Transnistria has about 400,000 residents but uses more gas than Moldova's 2.6mn population.

[Moldova's dependence on Russian gas plays into Vladimir Putin's hands](#), Financial Times, 5 octobre 2022.

4.3 Caucase

Tchéchénie

Le combat tchéchène aux côtés de la Fédération de Russie ne lasse pas d'étonner. Après deux siècles de lutte contre l'Empire puis l'État russe, la loyauté personnelle de Kadyrov à Poutine depuis 2007 suspend le temps de la lutte. Pourtant, le 18 octobre, la Rada d'Ukraine a [reconnu](#) l'indépendance de la République tchéchène d'Itchkérie — une première mondiale. Les autorités tchéchènes restent-elles insensibles à ce présent ? Sur le terrain, un autre bataillon, que [Le Monde a rencontré](#), lutte aux côtés de l'armée ukrainienne « contre l'impérialisme russe ». Son commandant rappelle les déportations du peuple tchéchène sous Staline, et le combat des années 1990. Son bataillon porte le nom du premier président de la Tchétchénie postsoviétique, Djokhar Douaev, tué en 1996 par un missile russe.

Arménie-Azerbaïdjan

La première réunion de la Communauté politique européenne (spécifiquement la rencontre quadripartite avec Emmanuel Macron et Charles Michel) a permis de mettre en place la mission européenne d'observation à la frontière arménienne. Cette mission avait été proposée par la Roumanie, l'Autriche et la Lituanie en juin 2021, mais ce n'est qu'en septembre 2022 que l'Arménie a formalisé l'invitation.

Les experts du SEAE ont alors pu [finaliser](#) les aspects pratiques pour permettre un accord au niveau des ambassadeurs le 14 octobre et une décision du Conseil Affaires étrangères trois jours plus tard.

En pratique, cette mission pourrait être mise en place immédiatement pour une durée maximale de **deux mois**. Les **40 observateurs** seraient déployés sur le territoire arménien et auraient pour mission d'assister les Commissions de délimitation de la frontière. Pour raccourcir les délais de mise en place, les observateurs seraient provisoirement **détachés de la mission européenne en Géorgie**.

Vu ce qui précède, il semble donc difficile de considérer, comme Josep Borrell, que cette décision constitue un « signal important que l'UE est prête à soutenir la stabilité dans le Sud Caucase »¹... Sauf si, comme le souhaitent certains États membres centre européens, l'Union

¹ [EU ministers agree on deployment of observers on Armenian-Azerbaijani border](#), *Europe Daily Bulletin* No. 13044, 18 October 2022.

parvient à transformer l'essai pour mettre en place une véritable mission d'assistance européenne en Arménie.

4.4 Asie centrale

Les efforts européens pour resserrer les liens avec l'Asie centrale se sont poursuivis avec une mission du Président du Conseil européen à Astana (Kazakhstan) le 27 octobre pour une première rencontre avec les cinq dirigeants centre-asiatiques. Sans prendre parti dans le conflit qui oppose la Russie à l'Ukraine et l'Occident, les dirigeants ont [réaffirmé](#) leur engagement pour « la paix, la sécurité, la démocratie, l'État de droit et le développement durable » et partagé leurs préoccupations sur la situation en... Afghanistan.

Cette rencontre peut être lue comme la réponse de l'Union européenne à la rencontre des mêmes dirigeants avec la Chine et la Russie dans le cadre de l'Organisation de Coopération de Shanghai en septembre, et comme un effort supplémentaire pour alimenter les routes commerciales non russes, en particulier dans le domaine des matières premières. Le Sommet d'Astana s'est poursuivi par une visite de Charles Michel à Tachkent (Ouzbékistan), le lendemain.

4.5 Prix Nobel, Sakharov, Vaclav Havel

Le 7 octobre, le prix Nobel de la paix [a été décerné](#) conjointement à Ales Bialiatski (Biélorussie), à l'association Memorial (Russie) et au Centre for Civil Liberties (Ukraine) pour « leur engagement à défendre le droit de critiquer le pouvoir et protéger les droits fondamentaux des citoyens. Ils ont contribué à documenter les crimes de guerre, les violations des droits de l'homme et les abus de pouvoir. Ensemble, ils ont démontré l'importance de la société civile pour la paix et la démocratie ».

Le 10^e Prix Václav Havel pour les droits de l'Homme, qui récompense des actions exceptionnelles de la société civile en faveur des droits humains, a été décerné à Vladimir Kara-Murza, leader de l'opposition russe actuellement en prison. Vladimir Kara-Murza est le troisième ressortissant russe récompensé par ce prix : en 2015, le prix avait été décerné à Ludmilla Alexeeva (groupe Helsinki, Russie), puis, en 2018, à Oyoub Titiev, chef du bureau de Grozny du Centre Mémorial des droits de l'homme (aujourd'hui, dissous).

Enfin, le 19 octobre, le prix Sakharov (décerné par le Parlement européen) a été attribué au peuple ukrainien. La cérémonie de remise du prix aura lieu le 14 décembre à Strasbourg.

4.6 Dossiers à suivre

- Conseil des ministres des Affaires étrangères, 14 novembre : **redéfinition de l'approche européenne à l'égard de la Russie** pour remplacer les 5 principes directeurs devenus obsolètes. On attend davantage une synthèse des principes qui

guident l'action européenne *hic et nunc* qu'un plan stratégique à long terme, vu la volatilité de l'environnement stratégique. Le HR/VP communiquera sur cette approche à l'issue du Conseil. La question est de savoir comment les diplomates européens envisagent de cadrer cette approche dans le temps. Sera-t-elle valide tant que la guerre continue ? Ou jusqu'à un cessez-le-feu, un accord de paix, une défaite russe ? Tant que la Russie viole l'ordre international ou plus spécifiquement l'intégrité territoriale de l'Ukraine ? Peut-elle être adoptée sans précision sur sa longévité ? Certes, la réponse à ces questions n'a pas grande importance sur le terrain, mais elle participe à la crédibilité de l'action extérieure de l'Union européenne — qui, à son tour, n'est pas sans incidence sur l'évolution de la sécurité du continent.

- Conseil ministres de la Défense 15 novembre : **mise en œuvre EUMAM**
- Les **migrations et menaces hybrides** en raison de la hausse des vols du Moyen-Orient et d'Asie sur Kaliningrad qui pourrait être l'épicentre de nouvelles pressions migratoires sur la Pologne cet hiver. La Pologne [démarré](#) les travaux pour une nouvelle frontière « hermétique » avec l'enclave russe de Kaliningrad.
- Les **élections américaines** font peser la menace d'un soutien moins explicite, ou plus conditionnel, des États-Unis à l'Ukraine. Le [Washington Post](#) évoque des pressions sur les autorités ukrainiennes pour qu'elle donne des signaux de bonne volonté au sujet de négociations avec Moscou. La source assure qu'il « ne s'agit pas de pousser Zelensky à la table des négociations », mais de rehausser le profil « moral » des autorités ukrainiennes pour faciliter l'assistance économique.

Conclusion

L'analyse des événements du mois écoulé laisse apparaître deux tendances de fond. **Premièrement, les Européens sont profondément divisés sur les questions socio-économiques, mais restent essentiellement unis dans leur condamnation de la Russie.** L'annexion formelle de quatre régions ukrainiennes n'a fait que renforcer la cohésion sur ce point. En réponse à cette escalade, l'Union est parvenue à un accord sur le plafonnement du prix du pétrole et sur de nouvelles sanctions sectorielles.

Certes, la négociation du huitième paquet de sanctions a fait ressurgir les lignes de fracture désormais classiques : une résistance systématique de la Hongrie et des résistances ponctuelles de la part des autres États membres lorsque des intérêts économiques spécifiques sont en jeu. Mais on observe également qu'en cette circonstance comme en d'autres, les capitales, aidées par une Commission réactive, parviennent à façonner des compromis rapides afin de préserver l'unité du bloc. En outre, la coercition économique ne passe plus tant par l'adoption de nouvelles sanctions, mais bien par la consolidation des sanctions existantes : les négociations portent donc davantage sur des aménagements pratiques et des contreforts législatifs.

L'unité politique de l'Europe apparaît aussi dans les moyens mis en œuvre pour se protéger à 360° de l'influence russe. Cette approche défensive est visible dans trois domaines : la fin de la dépendance aux hydrocarbures russes (avec un bémol important pour le GNL russe qui continue d'alimenter l'Europe), la protection des infrastructures stratégiques, et la protection contre les influences malignes de la Russie en Europe, notamment dans le débat politique. La politique restrictive dans l'octroi de visa et le contrôle de frontières est le corollaire de cette préoccupation de sécurité intérieure.

Deuxièmement, la question qui traverse les débats ce mois-ci est celle de savoir comment **ancrer l'action de l'Union dans la durée**, car c'est également ce que demande le gouvernement ukrainien. Ce besoin d'un ancrage structurel se fait sentir dans le domaine de l'assistance macrofinancière, diplomatique et judiciaire.

Au niveau de l'assistance économique, l'UE est amenée à trouver la manière d'inscrire son action dans le temps long, avec des engagements clairs et prévisibles : la conférence de Berlin, le 25 octobre, était entièrement dédiée à cette problématique. En revanche, la question de l'utilisation des avoirs gelés — publics et privés — est encore très incertaine.

Dans le domaine militaire, les Européens reconnaissent la nécessité de réformer la facilité européenne pour la paix, et mettent en place la mission d'assistance militaire en Ukraine (EUMAM).

Sur le terrain judiciaire, le travail de collecte des preuves de crimes et crimes de guerre bénéficie des ajustements juridiques réalisés dans les mois précédents (sur le mandat d'EUROJUST, notamment) et poursuit son chemin à travers les diverses voies juridictionnelles nationales et internationales. Malgré les demandes de l'Ukraine, relayées par la présidence tchèque de l'Union, la création d'un tribunal spécial apparaît désormais plus qu'improbable, mais les poursuites s'amoncellent devant les tribunaux nationaux, et les juridictions internationales existantes.

Enfin, sur le terrain diplomatique, le succès de la Communauté politique européenne qui a réuni 44 capitales européennes à Prague le 6 octobre convoie un message d'unité sur des thèmes d'intérêt commun.