


L'Europe confirme ses choix

Revue de l'actualité euro-russe, novembre-décembre 2022

 **Laetitia Spetschinsky**
Chaire Baillet Latour UE-Russie – UCLouvain

ABSTRACT

Les mois de novembre et décembre 2022 sont marqués par une campagne russe de destruction systématique des infrastructures stratégiques visant à briser la résistance ukrainienne à l'orée de l'hiver. Ce développement pousse les capitales européennes à avancer avec détermination sur plusieurs dossiers difficiles et controversés : la création d'un tribunal spécial pour le crime d'agression et la confiscation des avoirs gelés pour alimenter le fonds de reconstruction de l'Ukraine, mais aussi la mise en pratique de l'embargo pétrolier et l'adoption d'un neuvième paquet de sanctions.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
1 LA COERCITION A L'ENCONTRE DE LA RUSSIE	3
1.1 Le neuvième paquet de sanctions	3
1.2 L'entrée en vigueur de l'embargo sur le pétrole	5
1.3 La nouvelle ligne diplomatique européenne à l'égard de la Russie	5
1.4 La qualification de la Russie comme État soutenant le terrorisme	6
2 LA RESILIENCE EUROPEENNE — LE DEFI DE L'UNITE	8
2.1 Le réveil géopolitique de l'Europe : deux communications de la Commission	8
2.2 L'urgence énergétique	9
3 LE SOUTIEN A L'UKRAINE	10
3.1 L'aide militaire	10
3.2 L'assistance humanitaire	11
3.3 Le soutien judiciaire	11
3.4 L' <i>outreach</i> et la diplomatie publique	13
3.5 L'assistance macrofinancière	14
4 DANS LE RESTE DE L'ACTUALITE	15
4.1 Pologne-UE	15
4.2 Lituanie-Chine	16
4.3 Moldavie	16
4.4 Balkans	17
4.5 Caucase	18
4.6 Asie centrale	19
4.7 Un partenariat stratégique euro-russe persistant : ITER	20
4.8 Dossiers à suivre	21

Introduction

Les mois de novembre et décembre sont marqués par une campagne russe de destruction systématique des infrastructures stratégiques ukrainiennes visant à briser la résistance et à placer les autorités face à un drame humanitaire d'ampleur historique. Ces destructions massives, qui non seulement touchent, mais visent désormais explicitement les civils, font suite à la reprise de Kherson par les forces ukrainiennes, le 11 novembre 2022.

Face à cette nouvelle évolution, les réactions européennes se déploient à plusieurs niveaux.

Premièrement, l'Union européenne s'efforce de maintenir la pression sur Moscou, avec l'adoption d'un neuvième paquet de sanctions et l'entrée en vigueur de l'embargo sur le pétrole assorti d'un plafonnement des prix, mais aussi par des efforts renouvelés pour rallier la communauté internationale, notamment lors du sommet du G20 à Bali (15-16 novembre), de la COP27 (6-18 novembre) et des rencontres ministérielles UE-Asie centrale (17-18 novembre). Neuf mois après le début de la guerre, les failles et les faiblesses des régimes de sanctions apparaissent de plus en plus clairement, d'une part parce que les systèmes de contournement ont eu le temps de se structurer, et d'autre part parce que les médias se consacrent plus activement à les révéler. Mais la détermination des institutions semble d'autant plus forte : le système juridique européen s'adapte à ces nouvelles réalités en criminalisant le contournement des sanctions, et un Représentant spécial est désigné pour coordonner le travail avec les pays tiers. La posture européenne à l'encontre de la Russie se formalise, d'une part par l'adoption des nouvelles lignes directrices (remplaçant celles de 2016) et d'autre part avec la résolution du Parlement européen, adoptée le 23 novembre, qui qualifie la Russie d'État soutenant le terrorisme.

Le deuxième axe de l'action européenne est celui de la résilience, car pour pouvoir persévérer, l'Union doit aussi se préserver. Préserver son unité, qui exige une profusion de réunions à la recherche de compromis ; préserver sa sécurité, en particulier des infrastructures critiques ; et préserver un tissu socio-économique fragilisé par la crise de l'énergie.

Le troisième axe réside au niveau de l'aide à l'Ukraine : l'aide d'urgence, l'aide militaire, l'aide judiciaire, le soutien diplomatique, et bien sûr l'aide économique qui prend un nouvel élan au tournant de l'année. Parmi ces actions, certaines restent très hésitantes, comme l'envoi de matériel militaire, tandis que d'autres s'affirment, comme le choix d'œuvrer à la création d'un tribunal spécial pour les crimes commis en Ukraine.

Enfin, les mois de novembre et décembre ont aussi été marqués par des rumeurs persistantes sur la possibilité de négociations entre la Russie et l'Ukraine. Ces rumeurs, alimentées peut-être par le plan de paix en dix points présenté par Volodymyr Zelensky au sommet du G20 et par les revers militaires russes¹, sont simultanément démenties par la réalité du terrain. Dans ce contexte, la déclaration d'Emmanuel Macron sur la future architecture européenne de sécurité

¹ On s'étonnera, par exemple, d'entendre Margarita Simonyan (Russia Today) évoquer sur la première chaîne l'hypothèse dramatique d'une défaite russe : « si on perd, c'est jusqu'au balayeur de la cour du Kremlin qui se retrouvera à La Haye ». Émission « Le grand jeu », 1 kanal (tv), 29 novembre 2022.

et les « garanties » à octroyer à la Russie sont particulièrement [mal accueillies](#) par les partenaires baltes et par l'Ukraine.

1 La coercition à l'encontre de la Russie

1.1 Le neuvième paquet de sanctions

Comme par le passé, ce sont les États baltes et la Pologne qui mènent l'offensive sur les sanctions à l'encontre de la Russie. Le ministre lituanien des Affaires étrangères réfute l'idée qu'« il ne reste plus rien à sanctionner »².

De fait, le 7 décembre, la Commission présente un neuvième paquet de sanctions en réponse à la destruction systématique des infrastructures civiles ukrainiennes et au drame humanitaire qui en découle³. Ce paquet, adopté le 16 décembre, prévoit les mesures suivantes :

- L'extension de la liste d'individus et d'entités russes sanctionnés (près de 200 éléments), incluant « les forces armées russes, ainsi que des officiers, des entreprises de l'industrie de la défense, des membres de la Douma et du conseil de la Fédération, des ministres, des gouverneurs et des partis politiques, entre autres », responsables des frappes de missiles contre les civils, de vols de céréales ukrainiennes ou encore de la déportation de citoyens ukrainiens vers la Russie – en particulier les enfants ;
- Une interdiction de transactions avec trois nouvelles banques russes ;
- De nouveaux contrôles à l'exportation pour les biens à double usage (des substances chimiques essentielles, des agents neurotoxiques, des composants électroniques et informatiques) et l'interdiction d'exporter des drones vers la Russie ou tout pays tiers susceptibles de lui en fournir ;
- La suspension de nouveaux médias russes ;
- Des mesures supplémentaires sur les nouveaux investissements miniers en Russie.

À cet égard, *RFE/RL* [note](#) que les exemptions sectorielles prévues – pour l'aluminium, le minerai de fer, le nickel et le cuivre – affaiblissent substantiellement la portée de ces mesures⁴.



² [L'UE lance sa mission de formation de l'armée ukrainienne](#), *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13062, 15 novembre 2022.

³ [La Commission européenne présente un 9^e paquet de sanctions](#), *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13079, 8 décembre 2022.

⁴ [Wider Europe Briefing: What Exactly Is The EU Sanctioning In Russia? And What's The Future Of The Eastern Partnership?](#), *RFE/RL*, 16 décembre 2022.

Dans cette négociation, sept États ont été particulièrement attentifs à prévoir des dérogations pour ce qui concerne le commerce de produits agricoles et alimentaires afin de **couper court aux accusations russes sur la responsabilité européenne dans les pénuries alimentaires**, mais aussi, murmure [Euractiv](#), pour débloquer leurs ports soumis à des imbroglios douaniers paralysants⁵.

En vertu de ces exemptions, des contrats et des transactions financières peuvent être autorisés pour permettre l'exportation de ces produits essentiels. Bien que les produits agroalimentaires en eux-mêmes ne soient pas visés par les sanctions, celles-ci entravent les transactions financières ou les opérations logistiques liées à leur exportation, ce qui bride, *de facto*, les exportations.

La Pologne et la Lituanie, entre autres, ont toutefois **objecté** jusqu'à la dernière minute (en l'occurrence jusqu'au Conseil européen, qui a dû trancher l'affaire)⁶ que les dérogations envisagées contribueraient à dénaturer le paquet, puisque les milieux d'affaires russes, propriétaires ou non d'entreprises de fertilisants, y trouveraient une brèche facile pour contourner les sanctions.



L'accord prévoit dès lors une certaine marge de manœuvre pour ceux qui veulent aller plus loin, comme la Lituanie, qui peut ainsi maintenir « ses portes closes »⁷.

La tendance de ce nouveau paquet de sanctions est non seulement au colmatage des brèches, toujours plus évidentes à mesure que les mécanismes de contournement s'organisent et sont repérés, mais aussi à une forme de perfectionnement des mécanismes de contrôle. À cet égard, deux évolutions sont à noter. Premièrement, **l'inscription des violations de sanctions au titre des eurocrimes**, **actée** par le Conseil le 28 novembre permettra dans le futur d'harmoniser les pratiques répressives à travers le territoire des Vingt-sept. Deuxièmement, la Commission **a chargé un envoyé spécial international de coordonner les efforts** internationaux pour la mise en œuvre des sanctions⁸.

⁵ [Le nouveau paquet de sanctions contre la Russie se heurte aux craintes de la Pologne et des Pays baltes](#), *Euractiv*, 15 décembre 2022.

⁶ [Voir EU agrees to ease Russia fertilizer curbs after row, angering Ukraine](#), *Politico*, 15 décembre 2022.

⁷ Cf. le [tweet](#) du ministre lituanien des Affaires étrangères, G. Landsbergis (@GLandsbergis), le 15 décembre 2022.

⁸ [David O'Sullivan nommé envoyé spécial international pour la mise en œuvre des sanctions de l'UE](#), *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13083, 14 décembre 2022.

1.2 L'entrée en vigueur de l'embargo sur le pétrole

Le 5 décembre 2022, le *price cap* pétrolier est [entré en vigueur](#) après que les États se sont accordés sur le prix plafond du baril à 60\$⁹.

L'entrée en vigueur de cette mesure signifie que les entreprises des États du G7 et l'Australie – transporteurs, assureurs – ne pourront désormais participer à l'exportation du brut russe qu'à la condition que son prix ne dépasse pas les 60\$/baril. Cette mesure ne s'applique pas au pétrole transporté par oléoduc (en vertu des dérogations prévues en juin 2022), et n'empêche pas la Russie de conclure des contrats à des prix plus élevés avec d'autres partenaires, mais elle permet à ces contractants non-participants de négocier des prix plus favorables – et doit, ainsi, servir son objectif ultime de faire baisser les revenus de la Russie.

Les dernières étapes de la négociation au sein des Vingt-sept ont porté sur le niveau du prix plafond. L'Ukraine, la Pologne et d'autres États ont plaidé pour un niveau largement inférieur (30\$) au coût de production russe (40\$) ; tandis que les « conservateurs », au sein de l'UE, ainsi que les États-Unis, plaidaient pour un plafond assez haut pour ne pas déstabiliser complètement le marché mondial, et éviter de s'aliéner les opinions nationales et internationales.

Enfin, des mécanismes de révision, d'alerte ou de contrôle ont été insérés dans l'accord final pour tenir compte des préoccupations des États membres, notamment au regard des délais de transition pour les transactions déjà conclues.

Côté russe, la réaction était déjà annoncée depuis un certain temps. Le Kremlin a [confirmé](#) qu'il ne contracterait plus avec les États participants au *price cap*, et qu'elle serait prête à exploiter ses capacités de stockage à fond, voire à diminuer sa production. Cependant, rien à ce stade n'indique que la menace ait été mise à exécution.

1.3 La nouvelle ligne diplomatique européenne à l'égard de la Russie

Comme annoncé, la diplomatie européenne a élaboré une nouvelle approche à l'égard de la Russie pour remplacer les « lignes directrices » qui avaient été adoptées en 2016 sous le mandat de Federica Mogherini. Sans surprise, le Haut Représentant [a dévoilé](#) une approche minimaliste, dite de « bon sens », en ces temps d'opacité. Josep Borrell a toutefois trouvé une ligne unitaire claire entre Européens sur six points¹⁰.

1. La Russie doit être isolée sur la scène internationale, ce qui représente une « bataille géopolitique »
2. La Russie doit être tenue responsable pour les violations des droits de l'Homme et du droit international
3. L'UE doit soutenir ses voisins, y compris les Balkans occidentaux, face aux conséquences de la guerre

⁹ [Entrée en vigueur des sanctions de l'UE sur le pétrole russe acheminé par bateaux](#), *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13077, 6 décembre 2022.

¹⁰ [Josep Borrell dévoile les grandes lignes de sa vision pour les futures relations](#), *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n° 13064, 17 novembre 2022.

4. L'UE doit travailler en étroite collaboration avec l'OTAN et ses partenaires internationaux pour défendre l'ordre juridique international et rejeter la notion de sphères d'influence
5. Renforcer la résilience de l'UE en termes d'énergie, d'infrastructures critiques et de désinformation
6. Soutenir la société civile, les défenseurs des droits de l'homme et les médias indépendants en Russie et à l'étranger.

Ces nouveaux axes politiques, loin de remplacer les précédentes « lignes directrices » de l'action extérieure à l'égard de la Russie, posent les jalons actuels de la relation. Elles formalisent toutefois le revirement des Vingt-sept à l'égard de leur ancien partenaire.

1.4 La qualification de la Russie comme État soutenant le terrorisme

Le 23 novembre, le Parlement européen a reconnu la Russie comme État soutenant le terrorisme avec 494 voix pour, 58 contre et 44 abstentions¹¹.

Le vote a été particulièrement clivant pour La Gauche et I&D, qui se sont fractionnés en partie sur un critère national. Au sein du groupe S&D, aussi, 12 eurodéputés ont voté contre la résolution, dont les 5 députés bulgares qui ont déploré l'absence de toute référence à la paix ou aux négociations¹².

La désignation en tant que telle n'a pas de valeur juridique, mais son but politique est double. Premièrement, elle signale que le Parlement, donc théoriquement l'opinion politique européenne, attend de l'UE qu'elle développe de nouveaux instruments légaux pour sanctionner la Russie (au titre d'une future désignation comme État terroriste).

Deuxièmement, ces nouveaux instruments légaux permettraient à leur tour d'approfondir le champ des sanctions (jusque dans certaines matières critiques, comme l'uranium), de durcir les sanctions secondaires sur les pays tiers, ou encore d'imposer davantage de restrictions financières.

Le Parlement invite en somme les instances exécutives à rapprocher la législation européenne de celle que les États-Unis ont conçu pour Cuba, la Corée du Nord, l'Iran, et la Syrie.

En attendant, les eurodéputés proposent de faire le *maximum pour isoler la Russie, ses relais médiatiques et diplomatiques*, et de mettre des *organisations russes* (et non l'État entier) sur la liste des organisations terroristes de l'Union : l'organisation paramilitaire russe « groupe Wagner », le 141^e régiment spécial motorisé, également connu sous le nom de « Kadyrovites », et d'autres groupes armés, milices et mandataires financés par la Russie.

¹¹ [Le PE qualifie la Russie d'État parrain du terrorisme](#), *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13069, 24 novembre 2022

¹² [Les eurodéputés socialistes bulgares votent contre la résolution sur le terrorisme russe](#), *Euractiv*, 24 novembre 2022.

La résolution votée à une très large majorité se base sur un point de convergence qui traverse l'hémicycle : « Ce que fait la Russie - cibler les infrastructures civiles pour terroriser la population - c'est la définition du terrorisme » (Andrius Kubilius, Lituanie, EPP). Ce consensus sur le principe s'accompagne cependant d'un débat sur la pertinence, l'utilité et les effets secondaires de cette désignation¹³.

1° la pertinence : les sanctions vont déjà aussi loin que les États membres le permettent, et la qualification d'État terroriste n'y changerait rien, tant dans le domaine des sanctions sectorielles que dans celui des transactions financières. Même l'inscription de certaines organisations militaires ou paramilitaires russes sur la liste des entités sanctionnées donnerait lieu à des mesures qui sont déjà applicables (et appliquées). Quant aux sanctions secondaires, elles peuvent passer par d'autres instruments, comme la désignation d'un État comme « pays à haut risque pour le blanchiment d'argent » qui entraîne une série de limitations légales pour l'accès aux services financiers européens. Les exportations de matériel de défense sont déjà interdites.

2° l'utilité. C'est l'argument du co-président des VERTS/ALE, Philippe Lambrechts, qui [justifie](#) son abstention (relativement isolée, d'ailleurs, dans son groupe politique) sur son blog personnel: « cette résolution qui ne repose sur aucune base juridique semble relever davantage de la gesticulation politique, d'autant plus que cette résolution provient du groupe (d'extrême-) droite ECR et de la droite conservatrice du PPE, dont certains membres se montraient bien moins critiques à l'égard de la Russie de Vladimir Poutine il n'y a pas très longtemps. Si l'intention de la majorité votante de vouloir dénoncer les crimes effroyables commis par les forces armées russes en Ukraine est certes louable, le respect du droit doit primer sur la rhétorique symbolique »¹⁴.

3° les effets secondaires. Le co-président de La Gauche mobilise deux arguments liés aux effets secondaires de ce choix. D'une part, « la qualification de la Russie comme État terroriste fermerait la porte aux négociations et mènerait à une escalade » (un argument plutôt faible dans les circonstances actuelles). Le second argument pose peut-être une question plus pertinente, en appelant à « s'interroger sur la manière de convaincre la Chine et l'Inde (de se rallier à l'UE) avant d'utiliser ce type de terminologie ».

¹³ Sauf mention contraire, les arguments mentionnés ci-dessous sont extraits de [Les groupes politiques du PE divisés sur la qualification de la Russie comme État sponsor du terrorisme](#), *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13068, 23 novembre 2022.

¹⁴ Philippe Lambrechts, « Explication de vote - Résolution RC-B9-0482/2022 : Reconnaissance de la Fédération de Russie en tant qu'État soutenant le terrorisme », *blog post*, 24 novembre 2022, <https://philippelamberts.eu/posts/1026-explication-de-vote-resolution-rc-b9-04822022-reconnaissance-de-la-federation-de-russie-en-tant-quetat-soutenant-le-terrorisme>.

2 La résilience européenne — le défi de l'unité

2.1 Le réveil géopolitique de l'Europe : deux communications de la Commission

Le 10 novembre, la Commission européenne a dévoilé **deux plans d'action** : le premier concerne la **mobilité des forces armées** et le second, la **cyberdéfense**. Ces deux plans mettent en évidence les défis du réveil géopolitique : ils dressent **l'inventaire des vulnérabilités européennes** et présentent l'éventail des mesures que les États pourraient vouloir adopter pour renforcer la sécurité de l'Union. Ils ne sont que le premier stade d'un processus qui aboutira, probablement, à de nouveaux compromis sur les orientations de la défense européenne, mais indiquent les priorités et les préoccupations des institutions dans le domaine de la sécurité régionale.

Le Plan d'action sur la mobilité militaire 2.0 succède à celui de 2018, tout en prenant acte des évolutions récentes : la guerre en Ukraine, bien sûr, mais également les priorités formulées dans le cadre de la [boussole stratégique](#) adoptée en mars 2022, les déficits d'investissement dans la défense [mis en exergue](#) en juin 2022, ainsi que, globalement, les faiblesses qui se sont manifestées dans la pratique stratégique depuis le premier plan. Le plan d'action sur la mobilité militaire vise d'abord à « permettre aux forces armées de l'UE de se déplacer plus rapidement et plus efficacement ». Il s'agit de **permettre des déplacements de grande ampleur en peu de temps** (« *large-scale, short notice* »). Il s'agit là de renforcer deux axes : augmenter les synergies avec le secteur civil, via des investissements dans le transport mixte (civil-militaire ou *dual use*) le long des corridors du *Trans-European Transport Network* et fluidifier les processus administratifs, notamment douaniers et logistiques, par la mise en place d'un réseau digital sécurisé pour l'échange de données. Cette mobilité militaire bénéficie déjà de la participation du Royaume-Uni dans le cadre de la coopération structurée permanente (PESCO) : reste à trouver les termes d'une coopération équivalente avec les pays voisins (Turquie, Ukraine, Moldavie, Balkans occidentaux).

À la recherche d'une défense européenne

L'examen annuel coordonné en matière de défense (CARD), examiné par les ministres de la Défense de l'UE, mardi 15 novembre, lors du comité directeur de l'Agence européenne de Défense (AED), révèle que la coopération reste l'exception plutôt que la norme. Selon l'AED, « la planification de la défense continue de se faire essentiellement de manière isolée et les États membres ne sont toujours pas convaincus par les projets de coopération européenne ». Le rapport identifie une série d'opportunités de coopération et les domaines dans lesquelles celle-ci serait indiquée.

La communication intitulée **EU Policy on Cyber Defence** formalise les ambitions de la Commission annoncées en 2021 et reprises dans la boussole stratégique. Elle prévoit de renforcer la coopération à trois niveaux : entre les secteurs militaires des États membres, entre les secteurs civil et militaire, et entre les secteurs public et privé. Il s'agit globalement d'augmenter le niveau de préparation de l'UE, dans le prolongement de la directive NIS2, ainsi que sa capacité de réaction en cas d'attaque. Comme le résume *Le Monde*, « l'Europe entend ainsi faire travailler le réseau de centres de surveillance civile, déjà existant, avec le futur réseau

des 'milcerts', les équipes militaires dans les pays chargés de contrer les attaques cyber »¹⁵. Le moment semble bien choisi pour accélérer l'action en ce domaine, vu la spectaculaire augmentation des attaques informatiques sur les infrastructures stratégiques européennes au cours de ce début d'hiver. Les hacktivistes pro-russes de *Killnet*, comme ceux du groupe *NoName057*, ont visé les agences énergétiques, les sites de l'OTAN, le Parlement européen, les entreprises de télécommunication, les ministères ou encore les organismes sociaux ainsi que des cibles aux États-Unis. La presse a [fait état](#), ces derniers mois, d'une prolifération des opérations disruptives grâce à la mise à disposition d'un logiciel pour des volontaires qui, à travers le monde, seraient tentés de mener des attaques de petite ampleur, en échange d'une récompense (en cryptomonnaie) pour tout dommage significatif aux infrastructures des pays inamicaux à l'égard de la Russie.

2.2 L'urgence énergétique

Au terme de mois de débats et de négociations historiques, les gouvernements ont finalement dégagé un compromis sur le « **mécanisme de correction de marché** » destiné à protéger les consommateurs européens des fluctuations du prix du gaz. L'accord, trouvé le 19 décembre et confirmé par le Conseil des chefs d'État et de gouvernement trois jours plus tard, [met en place](#) une sorte de verrou automatique lorsqu'un faisceau de circonstances déclenche une hausse brutale du prix sur les marchés européens sur une période convenue¹⁶.

Par ailleurs, les transformations du paysage énergétique européen, qui étaient à l'œuvre depuis le début de la guerre, commencent à prendre forme, avec pour exemple cette série de faits notables dans l'actualité européenne :

- L'acquisition, par la Pologne, de deux centrales nucléaires, auprès des États-Unis et de la Corée, laissant sur le carreau la française EDF par ailleurs empêtrée dans les problèmes de maintenance de ses propres centrales ;
- L'inauguration, en Allemagne, du [premier terminal GNL](#) à Wilhelmshaven, le 17 décembre, en attendant l'inauguration d'un second prévu pour janvier 2023 ; et la finalisation de la reprise d'Uniper au prix d'un considérable [délestage](#) de ses actifs et d'un coût faramineux (et double par rapport aux estimations initiales) pour l'État allemand ;
- Les pourparlers entre l'Italie et les États-Unis pour le rachat de la plus grande raffinerie italienne du groupe russe Lukoil ; et le lancement d'un nouveau projet GNL à Ravenne ;

L'annonce, par Bruno Le Maire, que la France et l'Allemagne veulent accélérer les projets d'achats communs de gaz (alors que la plateforme prévue pour les achats communs européens peinait cruellement à susciter l'intérêt des États membres, malgré les déclarations

¹⁵ [L'Union européenne élabore un plan de bataille pour la cybersécurité](#), *Le Monde*, 12 novembre 2022.

¹⁶ Les modalités et conditions de l'application du mécanisme sont synthétisées dans : Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, [Le Conseil convient d'un mécanisme temporaire visant à limiter les prix excessifs du gaz](#), 19 décembre 2022. Pour une mise en contexte des négociations sur ce dossier, voir [Crise énergétique : la timide proposition de la Commission européenne pour plafonner les prix du gaz](#), *Le Monde*, 23 novembre 2022.

enthousiastes) ; le [recul partiel](#) de TotalEnergies en Russie et son projet de terminal GNL au large du Havre¹⁷. Enfin, la nouvelle géopolitique de l'énergie est sans conteste dominée par le sort de la branche nord du pipeline *Drujba*, qui échappe *théoriquement* à l'embargo sur le pétrole russe, mais que l'Allemagne et la Pologne, qui sont desservis par ce bras, ont décidé de mettre volontairement à l'arrêt¹⁸.

3 Le soutien à l'Ukraine

3.1 L'aide militaire

Le 14 novembre, la très débattue mission d'entraînement des militaires ukrainiens (**EUMAM**) a finalement été approuvée par le Conseil. Pour rappel, cette mission doit former des (milliers de) militaires ukrainiens sur plusieurs sites européens, principalement en Pologne et en Allemagne. Début décembre, les sites de l'EUMAM accueilleraient déjà plus d'un millier de candidats, un démarrage rapide très au goût du chef de la diplomatie européenne. Mais face à la destruction systématique des infrastructures stratégiques nationales par les missiles et les drones russes (ou iraniens), c'est surtout de munitions et d'équipements dont Kiev dit avoir besoin. Or, l'Union européenne semble faire face à un double problème de trésorerie et de ressources matérielles.

Depuis la sixième tranche de 500 millions d'euros accordée en octobre, la **Facilité européenne pour la paix** est arrivée au bout des réserves disponibles : sans renflouement, le mécanisme aurait été mis en difficulté au pire moment. Les Vingt-sept ont donc accepté (12 décembre) d'allouer **2 milliards d'euros supplémentaires** à la Facilité, en tenant compte des **exigences hongroises** en termes de distribution géographique, notamment à l'égard des Balkans. Les sources consultées par la rédaction rapportent en outre que l'idée [proposée](#) en mai 2022 par le groupe PPE du Parlement européen d'utiliser la Facilité pour permettre à l'Ukraine de *passer directement commande auprès des armateurs européens* (plutôt que pour rembourser les États pour leurs envois de matériel) reste présente dans les discussions. Quant au matériel à livrer, plusieurs articles semblent annoncer sa raréfaction. « Combien de temps les Occidentaux peuvent-ils tenir ? » interroge *Le Monde*, car selon la défense estonienne les stocks de munitions s'épuisent et les États doivent désormais « puiser dans leurs stocks critiques »¹⁹. L'heure est à l'intensification de la production, à l'investissement militaire, et à la recherche de partenaires extérieurs – comme la Corée du Sud, qui refuse toutefois de livrer des armes à des belligérants.

¹⁷ [TotalEnergies coupe les ponts avec son partenaire russe, le gazier Novatek](#), *Le Monde*, 9 décembre 2022.

¹⁸ Cf. notre prochaine édition

¹⁹ [La guerre en Ukraine met les stocks d'armes occidentaux sous pression](#), *Le Monde*, 22 novembre 2022.

3.2 L'assistance humanitaire

L'aide humanitaire d'hiver

L'aide humanitaire européenne, coordonnée par le **Mécanisme de protection civile**, a délivré les abris d'hiver (Ukraine et Moldavie) annoncés en octobre, et près d'un millier de générateurs²⁰. Dans l'ensemble, l'aide fournie au cours des mois de novembre et décembre s'est focalisée sur les moyens de restaurer et de protéger l'accès à l'eau et l'électricité à travers l'Ukraine : c'est l'objectif des ministres du G7 (4 novembre) ou encore de la Conférence de Paris (13 décembre) qui a permis d'engranger des promesses d'aide estimées à 1 milliard d'euros²¹.

L'accueil des réfugiés ukrainiens

À la fin de l'année, les statistiques des Nations Unies, relayés par le Conseil de l'UE, révèlent que près de 5 millions d'Ukrainiens se sont enregistrés en Europe au titre du mécanisme de protection temporaire. Au total, ce sont cependant près de 12 millions de personnes qui sont entrées dans l'UE, dont presque 8 millions via la Pologne, et un peu plus de 9 millions qui ont traversé les frontières européennes en direction de l'Ukraine.

3.3 Le soutien judiciaire

Le tribunal spécial pour l'Ukraine

Le 30 novembre, conformément à la demande qui lui avait été adressée par le Conseil européen d'octobre 2022, la Commission a présenté les **options pour la poursuite du crime d'agression par la Russie**²².

La Commission envisage deux possibilités pour juger le crime d'agression russe :

- Un tribunal spécial basé sur un accord multilatéral, ou
- Un tribunal hybride, composé de juges internationaux, intégré dans un système judiciaire national

²⁰ L'UE poursuit l'acheminement à l'Ukraine de 1 800 tonnes d'équipements d'urgence avec pour priorité les besoins en énergie, *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13065, 18 novembre 2022. Créé en 2001, le mécanisme de protection civile de l'UE recueille les demandes d'intervention et coordonne la réaction d'urgence entre les États membres et 8 États partenaires : l'Albanie (qui a rejoint le mécanisme le 18 novembre 2022), la Bosnie-Herzégovine, l'Islande, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Norvège, la Serbie et la Turquie.

²¹ Le communiqué du gouvernement français annonce qu'une « Conférence bilatérale pour la résilience et la reconstruction de l'Ukraine » est organisée sous le format d'une réunion plénière puis d'ateliers sectoriels (infrastructures, énergie, agriculture, numérique/innovation, santé) visant à permettre un dialogue direct entre les ministres ukrainiens présents et les entreprises françaises sur les besoins stratégiques de résilience et de reconstruction de l'Ukraine.

²² À son tour, l'UE veut créer un tribunal spécial pour enquêter sur le crime d'agression de la Russie, *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13074, 1 décembre 2022.

Dans les deux cas, précise la Commission, les Nations Unies doivent soutenir fermement l'instance qui sera établie. En l'absence prévisible d'un accord en Conseil de Sécurité sur cette question, la responsabilité retomberait sur l'Assemblée générale de l'Organisation.

Les ministres de la Justice des Vingt-sept, réunis en Conseil le 9 décembre, se sont accordés sur la **nécessité de soutenir la Cour pénale internationale** et d'appliquer pleinement les règles sur les crimes de guerre. Ils ont également appelé l'Ukraine à ratifier les statuts de la Cour pour permettre à celle-ci de déployer toutes ses compétences. La question de la création d'un tribunal spécial est restée en suspens, mais le 12 décembre, le ministre néerlandais de la Justice a émis un signal clair sur l'évolution de ce dossier en [signalant](#) la disponibilité du Royaume pour accueillir ledit tribunal, le cas échéant²³.

La confiscation des avoirs gelés

Quant aux réparations de guerre, l'Union européenne et ses partenaires semblent déterminés à les prélever sur les avoirs russes sous sanctions. Cette question a également fait l'objet d'une *option paper* de la Commission, qui a été diffusé le même jour que celui sur la poursuite des crimes de guerre, le 30 novembre. L'Union y [indique](#) son intention, à court terme, de **créer une structure spécifique pour gérer les fonds gelés et utiliser les bénéfices au profit de l'Ukraine**.

À plus long terme, les **avoirs publics de la Banque centrale russe devront être restitués**, à condition toutefois d'un accord sur le montant des compensations à l'Ukraine et après déduction de ces montants (actuellement, le dommage de guerre est [estimé](#) à 600 milliards d'euros)²⁴.

La réponse russe permet d'entrevoir la manière dont Moscou s'apprête à rallier la communauté internationale à son bord :

Les actions illégitimes de Bruxelles à l'égard des réserves d'or et de change de la Fédération de Russie et les actifs « gelés » des individus, ainsi que son intention d'en disposer à sa propre discrétion, sont une leçon pour la communauté internationale et les entreprises. L'UE a démontré qu'elle peut simplement voler les réserves financières qui lui sont confiées et abandonner ses obligations de protection de la propriété privée, des investissements et de se conformer aux immunités légales internationales²⁵.

²³ [Les Pays-Bas proposent d'accueillir à La Haye un tribunal spécial pour le crime d'agression en Ukraine](#), *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13083, 14 décembre 2022.

²⁴ Commission européenne, communiqué de presse, Déclaration de la présidente von der Leyen sur la responsabilité de la Russie et l'utilisation des avoirs russes gelés, 30 novembre 2022.

²⁵ Représentation permanente de la Fédération de Russie auprès de l'UE, « [Commentaires de la Représentation permanente de la fédération de Russie auprès de l'UE au sujet de la déclaration de la présidente de la Commission européenne U. von der Leyen sur « la responsabilité de la Russie et l'utilisation des avoirs gelés russes](#) » (en russe), 30 novembre 2022.

Par ailleurs, on sait que la **confiscation** des avoirs privés passe par une condamnation pénale, et que les Européens s'efforcent, depuis le printemps 2022, de préparer la base juridique à cet effet. Un premier cap a été franchi le 28 novembre, lorsque **le Conseil a adopté (à l'unanimité) une décision visant à ajouter la violation des mesures restrictives à la liste des eurocrimes**²⁶. La procédure devrait ensuite mener à l'adoption d'une directive européenne contenant des règles minimales pour la définition de l'infraction et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'UE²⁷ et de là, à un système harmonisé de **condamnations pénales qui ouvriraient la voie à la confiscation des biens gelés**.

3.4 L'outreach et la diplomatie publique

Le 14 novembre, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la **résolution sur le paiement par la Russie des réparations de guerre à l'Ukraine. 93 pays ont voté en faveur de la résolution, 14 contre, et 73 se sont abstenus**. Les arguments de la Russie semblent donc avoir trouvé un écho relativement large : pour Moscou, cette résolution n'est qu'une « feuille de vigne » pour des Occidentaux résolus à capter les avoirs russes gelés pour les transférer dans un fonds indépendant des Nations Unies qui servirait surtout à fournir des armes à l'Ukraine. Cette résolution, ajoute-t-il, légitimerait le vol (« *open robbery* ») des avoirs souverains des États²⁸.

Elle ouvrirait également une « boîte de Pandore » en **reposant la question des dommages causés par la colonisation ou par les opérations militaires plus récentes**²⁹. À ce sujet,

La Chine, enjeu central de la résonance européenne

La visite en Chine du Président du Conseil européen (1^{er} décembre 2022) a permis de faire la lumière sur la logique qui sous-tend ce déplacement et qui s'articule sur quatre axes.

1. Avec un demi-trillion de dollars d'échanges commerciaux par jour, « *talking to China is a no brainer* » ;
2. Pas de lutte contre le changement climatique sans la Chine ;
3. Eviter le conflit avec Taïwan ;
4. Travailler avec Pékin pour isoler la Russie et faire fonctionner les sanctions.

²⁶ « En vertu de l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'UE, le Parlement et le Conseil peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontalière. Les domaines de criminalité énumérés dans cet article sont le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée. Le 25 mai 2022, la Commission européenne a présenté une proposition de décision visant à étendre la liste de ces domaines de criminalité à la violation des mesures restrictives prises par l'UE ». Conseil de l'UE, Communiqué de presse, [Sanctions : le Conseil ajoute la violation des mesures restrictives à la liste des infractions pénales de l'UE](#), 28 novembre 2022.

²⁷ Conseil de l'UE, Communiqué de presse, [Sanctions : le Conseil ajoute la violation des mesures restrictives à la liste des infractions pénales de l'UE](#), 28 novembre 2022.

²⁸ [UN General Assembly calls for Russian reparations to Ukraine](#), *Le Monde*, 15 novembre 2022.

²⁹ D. Polyansky, [chaîne Télégram](#), 13 novembre 2022 ; V. Nebenzya, [service de presse des Nations Unies](#), 14 novembre 2022.

l'ambassadeur ukrainien auprès des Nations Unies (S. Kyslytsya) a rappelé que **la Russie avait soutenu, en 1991, la création d'une « Commission de compensation » au sein des Nations Unies après l'invasion du Koweït par l'Irak**. Cette Commission a recueilli les demandes de réparations et géré le transfert des fonds entre anciens belligérants pour conclure, le 22 février 2022, que sa mission [était achevée](#) après que 52,4 milliards de dollars ont été dûment payés au titre de dommages de guerre.

À propos de crimes perpétrés par les puissances par le passé, il convient aussi de noter que le Parlement européen a [adopté](#), le 15 décembre 2022, une résolution commune (507 votes pour, 12 contre et 17 abstentions) qualifiant l'*Holodomor* de génocide du peuple ukrainien, «dès lors que cette famine artificielle a été commise par le régime soviétique dans l'intention de détruire un groupe de personnes en infligeant délibérément des conditions de vie menant inexorablement à leur anéantissement physique »³⁰.

3.5 L'assistance macrofinancière

Le 9 novembre, la Commission a présenté son programme de soutien à l'Ukraine pour 2023, qui prévoit une assistance macrofinancière de 1,5 milliard d'euros par mois, soit 18 milliards pour l'année sous la forme d'un prêt à « très long terme »³¹.

La Hongrie s'est prononcée contre la levée d'un nouvel emprunt européen. La raison de désaccord réside dans le conflit qui oppose Budapest et Bruxelles sur le déblocage de la tranche hongroise du fonds de relance post-COVID, pour lequel la Commission se réserve le droit d'examiner en profondeur les réformes sur l'État de droit proposées par le gouvernement Orbán. En l'absence d'un feu vert pour le déblocage de ces fonds, Budapest continue d'empêcher tout accord en Conseil sur la levée d'un nouvel emprunt européen... et l'octroi de l'aide macrofinancière annoncée par la Commission.

Cependant, tant le ministre hongrois des Affaires étrangères que le chef de la diplomatie européenne ont souligné que Budapest ne s'opposait pas au principe même d'une aide à l'Ukraine³², mais que les désaccords portaient sur la méthode. En effet, **le 24 novembre, le gouvernement hongrois a décidé d'allouer une aide macrofinancière bilatérale de 187 millions d'euros à l'Ukraine, c'est-à-dire la part de la contribution hongroise dans le paquet européen, en spécifiant qu'il « préférerait conclure un accord bilatéral avec l'Ukraine plutôt que de participer à l'emprunt européen »**³³. Pourtant, au terme d'un marchandage complexe incluant des dossiers aussi disparates que la politique fiscale, le plan de

³⁰ [Le PE reconnaît l'Holodomor comme un génocide](#), *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13085, 16 décembre 2022.

³¹ [Soutien des États membres à l'assistance macrofinancière à l'Ukraine pour 2023](#), *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13064, 17 novembre 2022.

³² [L'UE lance sa mission de formation de l'armée ukrainienne](#), *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13062, 15 novembre 2022.

³³ [Hungary to provide \\$195 mln in financial aid to Ukraine - govt decree](#), *Reuters*, 24 novembre 2022.

relance, le fonds de cohésion et l'aide à l'Ukraine, **un accord a pu être trouvé le 12 décembre et les 18 milliards à l'égard de l'Ukraine ont été débloqués**³⁴.

Entre-temps, la part de l'assistance macrofinancière de 2022, qui était toujours en souffrance, a été partiellement versée (2,5 milliards d'euros) le 22 novembre, après plusieurs semaines d'intenses pressions ukrainiennes et américaines³⁵. Reste qu'*in fine*, des 9 milliards annoncés en 2022, seuls 6 ont été effectivement déboursés : d'après *RFE/RL*, les 3 milliards restants seront « fondus » dans l'enveloppe des 18 milliards de 2023 dont la première tranche devrait être versée en janvier³⁶.

Grâce à cet engagement, l'Union européenne dépasse pour la première fois les États-Unis en termes de soutien à l'Ukraine, et l'Allemagne s'impose au sein de l'Union comme le principal contributeur. C'est ce que révèle le rapport du Kiel Institut (*Ukraine support tracker*) :

Until now, the EU's support to Ukraine since the start of the war has always lagged behind that of the United States. This has changed in recent weeks, as the total value of EU commitments now exceeds those of the US. The large new EU pledges are a welcome development, given the major role of this war for European security. Importantly, however, the EU governments should now ensure that the announced aid actually reaches Ukraine as quickly as possible, without the many months of delay of previous packages³⁷.

4 Dans le reste de l'actualité

4.1 Pologne-UE

La Pologne continue de refuser de payer l'astreinte qui lui a été imposée par la décision de la Cour de Justice de l'UE dans l'affaire de l'indépendance de la justice polonaise. Pour rappel, en octobre 2021, la Cour avait imposé à Varsovie une astreinte de 1 million d'euros par jour (en raison du maintien de la chambre disciplinaire de la Cour suprême malgré la condamnation européenne). La Commission, qui a déjà émis 10 demandes de paiement, fait face au refus persistant de Varsovie de s'acquitter de cette peine³⁸.

³⁴ [EU strikes deal with Hungary over Ukraine aid, tax plan, recovery funds](#), *Reuters*, 13 décembre 2022.

³⁵ [L'UE débourse une tranche de 2,5 milliards d'euros d'assistance macrofinancière à l'Ukraine](#), *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13068, 23 novembre 2022.

³⁶ [Wider Europe Briefing: NATO Fallout After A Rocket Hits Poland; A Tough Winter For EU-Ukraine Relations](#), *RFE/RL*, 21 novembre 2022.

³⁷ C. Trebesch, directeur de recherche au Kiel Institute, [Europe surpasses the U.S. in total committed aid](#), *Ukraine Support Tracker*, Kiel Institute for the World Economy, 7 décembre 2022.

³⁸ [Varsovie réitère sa demande de ne plus devoir payer les amendes journalières consécutives à l'arrêt de la Cour de justice de l'UE de fin 2021](#), *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13057, 5 novembre 2022.

4.2 Lituanie-Chine

La Lituanie a ouvert un « bureau de représentation commerciale » à Taiwan, tout en précisant ne pas établir de relations diplomatiques avec l'île. Cette ouverture répond à l'établissement du bureau de représentation taïwanais à Vilnius qui avait déjà, l'an dernier, donné lieu à des réactions hostiles de Pékin. Elle coïncide avec l'annonce d'un premier investissement taïwanais (via le nouveau *Central and Eastern European Investment Fund*) dans la république balte³⁹. [Dans une édition précédente](#) (décembre 2021), nous avons évoqué les mesures de rétorsion chinoises à l'encontre de la Lituanie, lorsque celle-ci avait accueilli le bureau de représentation taïwanais sur son sol, ainsi que la réponse de l'UE, qui avait consisté à avancer sur la piste d'un **mécanisme de réaction communautaire**. Par hasard, sans doute, cette question a ressurgi dans l'actualité européenne : le 16 novembre, les Vingt-sept ont arrêté leur position sur cet « outil anti-coercition »⁴⁰, ouvrant la voie au trilogue qui a débuté le 28 novembre. Selon *Agence Europe*, il faut toutefois s'attendre à de « longues discussions »⁴¹.

4.3 Moldavie

La Moldavie reste au cœur de toutes les inquiétudes. Stratégiquement, en raison des risques d'extension du conflit à la Transnistrie ; politiquement, avec la menace d'un renversement pro-russe orchestrée par l'influent Ilan Shor⁴² ; humanitairement, parce que la petite république accueille la plus importante proportion de réfugiés ukrainiens, et économiquement, en raison de l'escalade des tensions avec Gazprom.

En visite à Chisinau le 10 novembre, la présidente de la Commission a annoncé une nouvelle aide de 200 millions d'euros (prêt et don) pour aider la Moldavie à traverser la crise énergétique, et de 50 millions d'euros en soutien au budget national. La Moldavie était également au centre des préoccupations de la conférence des donateurs organisée à Paris, le 21 novembre.

Pendant ce temps, un nouveau contentieux sur le transit du gaz a enflé entre Gazprom, le gestionnaire de réseaux ukrainien et la Moldavie, client final du gaz en question. **Gazprom (21 novembre) a en effet [accusé](#) l'Ukraine de retenir une partie du gaz destiné à la Moldavie, et menacé de suspendre les livraisons** à partir du 28 novembre si cette situation perdurait. Chisinau a répliqué en indiquant que **la Moldavie faisait usage des capacités de stockage ukrainiennes, et que ces volumes n'étaient donc pas retenus, mais entreposés**⁴³. **Parallèlement, Kiev accuse les séparatistes du Donbass de siphonner une partie du gaz** qui transite toujours – malgré la guerre – par le territoire ukrainien, et **accuse Moscou de ne pas s'acquitter du paiement des droits de transit dus en vertu de l'accord de 2019**. Les parties

³⁹ [Lithuania opens trade office in Taipei](#), *Lithuania.lt*, 7 novembre 2022.

⁴⁰ [Les États membres adoptent leur mandat de négociation pour l'outil 'anti-coercition' de l'UE](#), *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13064, 17 novembre 2022.

⁴¹ [Première réunion des colégislateurs européens sur l'outil 'anti-coercition' le 28 novembre](#), *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13069, 24 novembre 2022.

⁴² [Ilan Shor: The Kremlin's New Man In Moldova](#), *RFE/RL*, 3 novembre 2022.

⁴³ [Gas Stored In Ukraine Is Ours, Moldova Says, Accusing Russia Of Energy 'Blackmail'](#), *RFE/RL*, 23 novembre 2022.

sont donc embourbées dans une mêlée d'accusations croisées, dont on retiendra en l'occurrence qu'elles aboutissent à menacer la Moldavie d'une crise énergétique sans précédent au début de l'hiver.

Bien que Moscou n'ait finalement pas mis sa menace de rupture d'approvisionnement à exécution, la Roumanie a, pour la première fois, commencé à livrer du gaz à Chisinau (3 décembre).

4.4 Balkans

Le Sommet UE-Balkans occidentaux, le 6 décembre 2022, a placé la région au cœur des préoccupations européennes tout au long de cette fin d'année 2022.

D'une négociation à l'autre, d'un échec à l'autre, le Haut Représentant et ses équipes [perdent patience](#) face aux « tensions inutiles et contre-productives » entre Serbie et Kosovo⁴⁴.

La montée des tensions entre les deux communautés constitue un enjeu majeur pour lequel l'UE déploie tous les moyens de la médiation : d'abord parce qu'il ouvre un deuxième front de rivalités entre Russie et Occident, mais aussi parce qu'il réveille les fantômes du passé yougoslave et déclencherait de nouveaux drames humanitaires et migratoires.

Par conséquent, les diplomates européens s'efforcent de proposer des pistes pour la normalisation des relations : sans toucher encore à la question de la reconnaissance du Kosovo, ils proposent **des mécanismes de coopération prudents pour maintenir le lien en attendant que les conditions d'un accord global soient réunies. Ce dialogue structuré entre les deux capitales s'inscrit toutefois dans le temps long, tandis que l'actualité démontre la capacité des irritants et des provocations à faire dérailler les efforts européens.**

Bosnie-Herzégovine

Le mandat de la force européenne ALTHÉA a été renouvelé par le Conseil de Sécurité des Nations Unies pour deux mois. Les Européens, qui redoutaient une obstruction russe, ont salué cette décision unanime du Conseil de Sécurité.

Dans ce contexte, **le dépôt de la candidature kosovare à l'adhésion, le 15 décembre, a été accueilli sans effusions** vu la volatilité du contexte diplomatique et, surtout, vu le problème épineux de la non-reconnaissance de cet État par cinq États membres de l'Union européenne (Chypre, l'Espagne, la Grèce, la Roumanie, et la Slovaquie).

Enfin, la relation entre Belgrade et Moscou continue d'inquiéter et d'irriter la diplomatie européenne. Début novembre, après que **le ministre serbe des Affaires étrangères a signé un accord avec son homologue russe pour coordonner leurs décisions de politique étrangère**, Berlin [a déclaré](#) que la Serbie devait « choisir » entre Moscou et Bruxelles⁴⁵. Traditionnellement sensible à la vision russe, et abstinent lorsqu'il s'agit d'appliquer les sanctions européennes,

⁴⁴ [Le Conseil rappelle l'engagement de l'UE dans la région](#), *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13062, 15 novembre 2022.

⁴⁵ [Serbia must choose between EU and Russia, says Germany](#), *The Guardian*, 1 novembre 2022.

Belgrade affiche malgré tout un certain pragmatisme économique. Le *Financial Times*⁴⁶ [révèle](#) ainsi que la Serbie envisage de reprendre la majorité de la compagnie pétrolière (NIS), contrôlée par Gazpromneft et prépare au moins « une demi-douzaine de projets » pour diversifier les sources d'énergie, y compris avec la Hongrie.

“It’s crazy that we didn’t think about connecting with each other and building this infrastructure network before,” said Vučić. “We were not in the habit of wars in Europe, but now it is different. Almost everything changed. That’s why we are in a hurry”⁴⁷

4.5 Caucase

Arménie-Azerbaïdjan

La troisième rencontre de la commission arméno-azerbaïdjanaise sur la délimitation des frontières s’est tenue le 3 novembre sous les auspices de l’Union européenne⁴⁸, mais sur place, la situation dégénère.

Le 12 décembre, des groupes de civils azerbaïdjanais ont entamé un blocus du corridor de Latchine qui relie l’Arménie à l’enclave du Nagorno-Karabakh. Les civils en question se présentent comme des activistes environnementaux et nient tout lien avec le gouvernement azerbaïdjanais. Les forces d’interposition russes, présentes dans la région depuis l’accord trilatéral du 9 novembre 2020, affirment ne pas avoir de mandat pour intervenir.

Cette escalade rebat les cartes des mécanismes de sécurité existants, tant du côté russe que du côté européen.

Côté russe, c’est le sort de l’Organisation du Traité de Sécurité Collective qui a été remis en question lorsque, lors du sommet du 24 novembre, le Premier ministre arménien a [refusé de signer](#) la déclaration finale.

Côté européen, par un hasard probable des calendriers, la tension autour du corridor de Latchine s’est cristallisée le jour même de la réunion (par visioconférence) des ministres des Affaires étrangères du Partenariat oriental.

Cette concomitance pose la question du **sens de cet instrument conçu comme une politique régionale alors que les situations des pays impliqués sont désormais radicalement différentes** : l’Ukraine en guerre, la Moldavie suspendue aux évolutions sur le terrain, la Géorgie tiraillée entre une société europhile et un gouvernement relativement proche du Kremlin, l’Arménie dépendante de la protection de Moscou, mais aussi de la médiation européenne, l’Azerbaïdjan partenaire stratégique de l’UE pour l’approvisionnement en hydrocarbures, et la Biélorussie absente du programme depuis 2021.

⁴⁶ [Serbia ‘in a hurry’ to ease energy dependence on Russia, *Financial Times*, 6 novembre 2022.](#)

⁴⁷ [Serbia ‘in a hurry’ to ease energy dependence on Russia, *Financial Times*, 6 novembre 2022.](#)

⁴⁸ [L’Azerbaïdjan et l’Arménie se réunissent pour parler de la frontière, *Bulletin quotidien de l’Agence Europe* n°13057, 5 novembre 2022.](#)

Pour l'heure, nul ne songe à renoncer à ce programme, mais l'UE est forcée de reconnaître la fragmentation de l'environnement politique : elle déploie donc une action « [plus flexible et plus adaptée](#) », tout en maintenant une approche spécifique à l'égard du « trio d'association » (Géorgie, Moldavie, Ukraine)⁴⁹.

4.6 Asie centrale

Dans [un article](#) étonnamment critique, paru dans *Kommersant*, le journaliste russe Maxime Ioussine analyse l'érosion de l'influence russe au Kazakhstan⁵⁰.

Selon lui, alors qu'en janvier 2021 Moscou avait réussi à imposer son autorité sur les pays de l'OTSC grâce à une intervention ciselée au secours du président Tokaev, le lancement de l'« opération militaire spéciale » le 24 février a porté un coup sévère à l'influence russe dans la région.

Depuis, le Kazakhstan semble prendre chaque jour davantage de distance vis-à-vis du Kremlin. En mai, le Kazakhstan a refusé d'organiser le défilé de la victoire (sur l'Allemagne nazie). En juin, lors du forum économique de Saint-Pétersbourg, le président kazakh n'a pas hésité à dire publiquement qu'il ne reconnaîtrait pas l'indépendance des républiques autoproclamées de Donetsk et de Louhansk. Face aux sanctions occidentales, Astana montre peu d'empressement à soutenir Moscou : les banques kazakhes refusent de rejoindre le système « MIR » par crainte des sanctions occidentales. Pire encore, le commerce de matières premières privilégie le partenaire turc par rapport à la Russie, avec laquelle le Kazakhstan partage pourtant une union douanière. Le président Tokaev a fait savoir que son pays poursuivrait une politique étrangère multivectorielle à l'égard de Moscou, de l'UE et de la Chine, laquelle renforce inexorablement son emprise économique et politique sur la république d'Asie centrale.

C'est en tous cas ce que veut croire la diplomatie européenne qui conclut, en novembre, une série d'accords stratégiques avec ses partenaires centre-asiatiques.

Le 7 novembre, en marge de la COP27 à Sharm-el-Cheikh, la présidente de la Commission et le Premier ministre kazakh ont signé un mémorandum pour la création d'un partenariat stratégique dans le domaine de l'approvisionnement en matières premières, du développement de l'hydrogène renouvelable et de la transition digitale des deux économies. Le Kazakhstan s'est

⁴⁹ A ce sujet, voir [Wider Europe Briefing: What Exactly Is The EU Sanctioning In Russia? And What's The Future Of The Eastern Partnership?](#), *RFE/RL*, 16 décembre 2022.

⁵⁰ [Медленно, но неуклонно Россия теряет Казахстан](#) (Lentement, mais sûrement, la Russie perd le Kazakhstan), *Kommersant*, 22 novembre 2022.

dit prêt⁵¹ à fournir les [30 ressources prioritaires](#) pour l'UE⁵². Une réunion de suivi impliquant les gouvernements, les institutions et le secteur privé s'est tenue dans la foulée, le 7 décembre.

Dans l'intervalle, Josep Borrell s'est rendu à Astana (Kazakhstan, 17 novembre) pour une rencontre ministérielle UE-Asie centrale, puis à Samarkand (Ouzbékistan, 18 novembre) dans le cadre de la Conférence sur la connectivité UE-Asie centrale.

Le chef de la diplomatie européenne a rappelé qu'avec 60 % d'investissement directs, l'Union reste de loin le premier investisseur étranger⁵³. Deux projets relevant de la stratégie dite « Global Gateway » ont vu le jour à cette occasion : l'un sur l'eau, l'énergie et le climat, et l'autre sur la connectivité digitale.

Le diplomate européen a déclaré qu'une connectivité accrue serait bénéfique aux deux économies et qu'elle ne devait pas se faire « aux dépens d'autres connexions »⁵⁴ : une reconnaissance implicite et réaliste de la diplomatie multivectorielle des États d'Asie centrale.

Enfin, quelques jours plus tard (21-22 novembre), le président ouzbek a été accueilli en visite officielle à Paris pour préparer un partenariat global de haut niveau entre les deux pays.

4.7 Un partenariat stratégique euro-russe persistant : le cas ITER

Un [article de Politico](#) sur le projet ITER illustre la complexité subtile des coopérations scientifiques et techniques entre l'UE et la Russie. ITER (« le chemin » en latin, mais aussi l'acronyme de *International Thermonuclear Experimental Reactor*) est une *organisation internationale* qui a pour objet la recherche scientifique et la réalisation d'un projet de fusion nucléaire extrêmement spécifique. Né de la réconciliation américano-soviétique en 1985, le projet a été formalisé par la signature, en 2006, d'un [accord fondateur](#) par sept acteurs internationaux : les États-Unis, la Russie, Euratom pour l'Union européenne, la Chine, la Corée, l'Inde et le Japon. Le projet, situé dans les Bouches-du-Rhône, est en construction depuis 2006 et devait être achevé en 2025. Or, dès le déclenchement de la guerre, les scientifiques ukrainiens ont appelé à l'exclusion de la Russie du projet, à l'instar de ce qui s'est fait au CERN (Suisse) en mars 2022. Cependant, la Russie n'était qu'observateur au CERN, tandis qu'elle est un membre fondateur de l'organisation ITER, et un contributeur incontournable tant sur les

⁵¹ La Commission a créé une liste de matières premières critiques (MPC) qui est soumise à une révision régulière. Les matières premières sont identifiées comme critiques lorsqu'elles revêtent une importance stratégique pour l'économie européenne et un risque élevé en termes d'approvisionnement. En 2020, la révision de la liste des MPC a identifié 30 matières critiques : voir Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, [Résilience des matières premières critiques: la voie à suivre pour un renforcement de la sécurité et de la durabilité](#), Bruxelles, COM(2020) 474 final, 3 septembre 2020.

⁵² [Kazakhstan tells EU: We can supply all 30 critical raw materials you need](#), *Euractiv*, 18 novembre 2022.

⁵³ [Josep Borrell encourage Astana à poursuivre son agenda de réformes](#), *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13065, 18 novembre 2022.

⁵⁴ [Josep Borrell promeut une plus grande connectivité entre l'UE et l'Asie centrale](#), *Bulletin quotidien de l'Agence Europe* n°13066, 19 novembre 2022.

matières premières – qui trouvent leur chemin jusque dans le sud de la France grâce à un jeu subtil de dérogations aux sanctions – que sur les machines qui constituent le cœur du projet⁵⁵. Mi-novembre, les membres du Conseil ITER ont « [réaffirmé](#) leur totale adhésion à la mission d'ITER et leur détermination à œuvrer ensemble pour développer les solutions qui assureront le succès du programme »⁵⁶.

4.8 Dossiers à suivre

- Les mois de novembre et décembre ont vu se multiplier les [articles](#) et réflexions sur le risque d'un **délitement du contrôle russe sur les sujets de la Fédération**. Il est trop tôt pour évaluer la pertinence de ces spéculations, mais les autorités russes n'ont pas manqué d'y voir la preuve d'un complot persistant contre l'État russe. A ce sujet, les tensions entre l'armée russe et ses deux principaux alliés et rivaux [E. Prigojine](#) et **R. Kadyrov**, doivent retenir notre attention.
- *L'outreach* européen, la pression chinoise ou les contacts militaires États-Unis/Russie (ou les trois) semblent avoir porté quelque fruit dans la désescalade verbale sur l'utilisation de **l'arme nucléaire**. Tout retour à la menace explicite serait le révélateur d'une nouvelle fuite en avant du Kremlin.
- L'année 2022 a également été intense sur le plan des relations entre **Moscou et Minsk**. Les rencontres diplomatiques prévues début 2023 devraient venir confirmer ou infirmer la nature de cette alliance, et ses ambitions ultimes.
- Les Occidentaux sont très attendus sur le dossier des **livraisons d'armes** et la réunion de Ramstein, en janvier 2023.
- L'Agence internationale de l'énergie [met en garde](#) contre la concomitance de plusieurs facteurs de risque pour l'année 2023 : « *If pipeline imports to the European Union from Russia drop to zero in 2023 and Chinese LNG demand rebounds to 2021 levels, then the European Union faces a serious **supply-demand gap opening up in 2023*** »⁵⁷
- L'entrée en vigueur de **la deuxième partie de l'embargo pétrolier**, à partir du 5 février. Après le premier choc (embargo et *price cap* sur le pétrole *brut*), les marchés redoutent une déstabilisation plus profonde et des risques de pénurie.

⁵⁵ [Nuclear fusion: The one relationship Russia and the West just can't break](#), *Politico*, 21 décembre 2022; voir également [Russian participation in ITER nuclear fusion project 'not an easy subject' in wake of invasion](#), *Science Business*, 15 mars 2022.

⁵⁶ [Site web du projet ITER](#), section « Les grandes dates », consulté le 12 janvier 2023.

⁵⁷ International Energy Agency, [How the European Union can avoid natural gas shortages in 2023](#), 12 décembre 2022.