

L'œil du cyclone

Revue de l'actualité euro-russe, janvier-février 2023

 Prof. **Laetitia Spetschinsky**, Chaire Baillet Latour UE-Russie, avec la collaboration de **Thomas Caulier** (UCLouvain)

ABSTRACT

Les premiers mois de 2023 semblent ouvrir l'ère de la recomposition du monde. Alors que le président Zelensky bataille pour obtenir les soutiens indispensables à la reconquête des terres ukrainiennes – moyens militaires, logistiques, diplomatiques et financiers – le monde semble retenir son souffle. Pékin avance son premier plan de paix, qui est accueilli avec scepticisme en Occident. Et l'Europe, de concert avec ses alliés, ancre la politique de sanctions en nommant un « envoyé spécial international » et en recherchant les moyens, avec le G7, de coordonner la contrainte vis-à-vis des tiers suspectés de soutenir l'effort de guerre russe.

En ces mois de bilan, l'Europe confirme son ancrage au sein du G7, tandis que Moscou et Pékin balisent leur offensive diplomatique au nom des « émergents ». Dans l'œil du cyclone, la scène internationale semble donc bien dessiner les contours d'une nouvelle guerre froide, où, comme par le passé, chaque camp compte ses relais, ses pions... et ses munitions.

SOMMAIRE

Introduction	2
1 La coercition à l'encontre de la Russie	3
1.1 Sanctions, paquet #10.....	3
1.2 Les sanctions sont-elles efficaces ?	6
1.3 La mise en œuvre des sanctions au sein de l'UE	8
1.4 L'alignement international sur les sanctions occidentales	8
2 La résilience européenne – le défi de l'unité	9
2.1 Sécurité énergétique	9
2.2 La crainte de nouvelles menaces hybrides aux frontières orientales.....	10
2.3 Le rapprochement OTAN-UE.....	11
3 Le soutien à l'Ukraine	11
3.1 L'aide militaire.....	12
3.2 L'aide économique et humanitaire	14
3.3 Le soutien judiciaire	15
3.4 Adhésion de l'Ukraine à l'UE.....	17
3.5 Coopération économique et assistance macrofinancière.....	17
4 Dans le reste de l'actualité	18
4.1 Biélorussie	18
4.2 Moldavie.....	18
4.3 Caucase.....	19
4.4 La neutralité militaire autrichienne, réaffirmée.....	20
4.5 Parutions à signaler	21

Introduction

Les présidents du Conseil européen et de la Commission européenne, ainsi que les membres du collège des commissaires, se sont rendus à Kiev les jeudi 2 et vendredi 3 février pour une réunion avec le gouvernement ukrainien, suivie du 24^e sommet UE-Ukraine. Outre le symbole de solidarité exprimé, la réunion a eu pour but de marquer le **soutien européen face à l'agression russe** (notamment dans le domaine **militaire**) et d'aborder **l'adhésion de l'Ukraine à l'UE**, l'affectation de **l'aide humanitaire** ; les **réfugiés ukrainiens** ; et la mise en œuvre de **l'accord d'association** (y compris l'accord de libre-échange) .

Le Conseil européen du 9 février pouvait donc table sur un message politique relativement balisé, malgré quelques dossiers épineux : une offensive estonienne sur deux fronts (la [confiscation des avoirs gelés](#) et [l'achat groupé de matériel militaire](#)) et la nécessité de dégager les contours d'un [dixième paquet de sanctions](#) à adopter au plus tard pour le premier anniversaire du déclenchement de la guerre. Le Conseil européen fut aussi l'occasion de recueillir les demandes du président Zelensky, présent physiquement pour la première fois parmi les chefs d'État et de gouvernement européens après des rencontres bilatérales à Londres et à Paris.

Au niveau international, les premiers mois de 2023 semblent ouvrir l'ère de la recomposition du monde. La conférence de sécurité de Munich, du 17 au 19 février, s'est déroulée en l'absence

Un tout autre Munich

« At past conferences in Munich, reporters and observers were drawn more to the interplay between adversaries. But this time, with no Russia or Iran — both countries were uninvited — the focus is on Western allies and how they will align and proceed on Ukraine ».

Central Europe warns against a second 'Munich betrayal', Politico, 17 février 2023.

notable de délégués russes, iraniens, chinois ou indiens. Dans cette configuration, la réunion munichoise se limite désormais à un club occidental (parsemé de quelques hautes personnalités moyen-orientales) où le soutien à l'Ukraine est sur toutes les lèvres, mais où le débat se situe essentiellement au sein du « *global West* », pour une large part sur la manière d'accentuer la pression sur Moscou et l'aide à Kiev.

À l'autre bout du spectre géopolitique, le [discours de Vladimir Poutine](#), le 21 février, débute sur l'antienne de la décadence morale de l'Occident puis

enchaîne sur la vitalité économique de la Russie, la suspension de l'accord sur la réduction des armements stratégiques (START), la nécessaire solidarité nationale et l'inévitable succès de l'opération militaire spéciale. On soulignera un élément de discours caractéristique du recentrage politique russe dans le message que le chef de l'État adresse aux entrepreneurs qui avaient, par le passé, fait le choix d'investir à l'Ouest, « d'y paresser et d'y parader » : ceux-là doivent avoir compris qu'il s'agissait d'une idée sans avenir. À ces hommes d'affaires, Poutine propose d'investir massivement dans leur propre pays, ses infrastructures, son éducation. « *Lancez de nouveaux projets, gagnez de l'argent, travaillez dur pour la Russie, investissez dans les entreprises et les emplois, et aidez les écoles et les universités, la science et les soins de santé, la culture et les sports. De cette façon, vous augmenterez votre richesse et gagnerez*

également le respect et la gratitude du peuple pour une génération à venir. L'État et la société vous soutiendront certainement ».

On peut toutefois se demander si la logique de l'État, dominée par des considérations d'utilitarisme patriotique, est en phase avec la logique des investisseurs qui repose avant tout sur la confiance dans le marché, en l'occurrence le marché national. Quoi qu'il en soit, cet appel du chef de l'État en guerre indique qui seront les prochains grands gagnants de l'oligarchie russe.

Enfin, sur le plan diplomatique, il convient de noter le plan de paix chinois en 12 points qui apparaît davantage comme un ballon d'essai, à mi-chemin entre une profession de foi et la validation d'un *statu quo*. Salué avec grâce par Poutine (bien que [sans conviction](#)¹), le plan de paix est [rejeté](#) par les Occidentaux. Ceux-ci saluent certes l'appel au dialogue, au respect de l'intégrité territoriale des États et à la retenue nucléaire, mais ne peuvent approuver l'idée d'un retrait des sanctions sans évoquer celui des forces armées russes du territoire ukrainien. Pour J. Borrell, la proposition chinoise n'est pas « un plan de paix », mais un « document de synthèse » qui doit être opérationnalisé. La porte-parole du Service européen d'action extérieure, Nabila Massrali, a également [regretté](#) que le document « *brouille les rôles de l'agresseur et de l'agressé* »².

1 La coercition à l'encontre de la Russie

Le 5 février, le second volet de l'embargo sur le pétrole russe adopté en juin 2022 – qui concerne les produits pétroliers – est entré en vigueur, après qu'un plafond a été adopté par les Vingt-sept. Dans la foulée, la Russie a annoncé sa décision unilatérale (sans accord de l'OPEP) de réduire sa production de pétrole de 500 000 barils par jour en mars. Pour certains, cette contre-mesure russe est la preuve de la suprématie du Kremlin dans le bras de fer sur le contrôle des exportations, pour d'autres, elle est [le signe d'une baisse de la capacité de production](#) russe³.

1.1 Sanctions, paquet #10

Alors que les perspectives d'une guerre longue continuent à se préciser, l'Union européenne semble déterminée à rassembler ses (dernières ?) forces politiques pour adopter un 10^e paquet de sanctions. Annoncé en janvier et adopté *in extremis* le jour du premier anniversaire de la guerre, ce paquet inclut des mesures individuelles, financières et sectorielles, et dote l'UE de moyens de lutter contre le contournement des sanctions. Le contenu du paquet est [disponible sur les sites des institutions](#). On en retiendra certains éléments saillants.

¹ [Kremlin's response to China's Ukraine peace plan tepid so far](#), Reuters, 28 février 2023.

² [Josep Borrell estime que le plan de paix proposé par Pékin n'en est pas un](#), Bulletin quotidien de l'Agence Europe, n°13129, 25 février 2023.

³ [Russia to Cut Oil Output in March 2023, Suggesting Retaliation for Western Sanctions](#), Eurasia Daily Monitor, 20/36, 1 mars 2023.

Embargos sectoriels

Les États membres ont (notamment) adopté de nouvelles restrictions à l'exportation de **technologies avancées et à double usage**, qui contribuent au renforcement militaire et technologique de la Russie. Il s'agit notamment de composants électroniques supplémentaires utilisés dans les systèmes d'armes russes (drones, missiles, hélicoptères, autres véhicules), de certaines terres rares et de caméras thermiques ayant des applications militaires.

En outre, il est désormais interdit d'exporter vers la Russie des biens dont l'utilisation peut facilement être détournée pour soutenir l'effort de guerre. Les véhicules tels que les **poinds lourds** non encore interdits (et leurs pièces), les semi-remorques et les véhicules spéciaux (tels que les motoneiges) sont concernés, de même que les biens tels que les générateurs électriques, les jumelles, les radars, les boussoles, etc. ou les ouvrages de construction tels que les ponts, les grues, etc.

Les biens essentiels au fonctionnement et à l'amélioration des capacités industrielles russes (biens et composants électroniques, pièces de machines, pompes, etc.) et les biens utilisés dans l'industrie aéronautique (turboréacteurs) sont également interdits à l'exportation.

Au niveau des importations, il est désormais interdit d'importer de Russie du **bitume** (et des matériaux connexes tels que l'asphalte), le **caoutchouc synthétique** et les **noirs de carbone**. Ces interdictions représentent une valeur d'environ 1,3 milliard d'euros. La question du caoutchouc avait divisé les États membres. Plus particulièrement, alors que la Pologne militait pour l'inclusion des secteurs nucléaire, diamantaire et du caoutchouc synthétique dans le paquet de sanctions, l'Allemagne, mais surtout l'Italie s'y opposaient fermement, au nom des intérêts de leurs producteurs de pneus et de la compétitivité du secteur automobile européen en général. Au final, le caoutchouc synthétique sera soumis à un quota (562 973 tonnes métriques) jusqu'au 30 juin 2024. La Pologne, soupçonnée de vouloir doper la production et les exportations de caoutchouc synthétique de l'entreprise polonaise Synthos, s'est opposée jusqu'au dernier moment à l'adoption de ce quota, arguant qu'il était supérieur à la quantité actuellement importée de Russie. Elle a obtenu la limitation du quota dans le temps, ainsi que la mise en place d'un « mécanisme spécial » qui visera à surveiller l'effort de diversification des sources d'approvisionnement en caoutchouc de l'UE⁴.

Deux secteurs continuent d'échapper aux sanctions malgré l'insistance de l'Ukraine et de ses principaux relais européens : le **nucléaire**, bloqué principalement par la Hongrie où deux réacteurs (Paks) sont en cours de construction par Rosatom (avec des crédits russes), et le **diamant**, au sujet duquel la position de la Belgique est restée inchangée.

⁴ Guerre en Ukraine: les nouvelles sanctions européennes contre la Russie ont failli buter sur du caoutchouc, La Libre Belgique, 24 février 2023.

Mesures financières

Trois banques russes (Alfa-Bank, Rosbank et Tinkoff Bank) ainsi que le Fonds national de la Fédération de Russie et la Compagnie nationale russe de réassurance ont été [rajoutés](#) à la liste des entités soumises à un gel des avoirs et à une interdiction de mettre des fonds et des ressources économiques à leur disposition.

En outre, le 14 février, les ministres européens des Finances avaient rajouté la Russie à la liste noire des paradis fiscaux. [De l'avis de nombreux observateurs](#), la mesure aura un impact avant tout symbolique vu l'amplitude des sanctions et l'absence de dialogue fiscal avec la Russie depuis le début de la guerre.

Mesures individuelles

96 entités supplémentaires associées au complexe militaro-industriel russe sont ajoutées à la liste des entités sous sanctions, dont sept entités liées au **Groupe Wagner** « *compte tenu de la dimension internationale et de la gravité des activités du groupe, ainsi que de son impact déstabilisant sur les pays où il est actif* » et **sept entités iraniennes** qui utilisent des composants provenant de l'UE et fournissent la Russie en drones militaires.

Mesures destinées à limiter le contournement des sanctions

Trois éléments du paquet de sanctions visent à colmater les brèches des mesures existantes.

Le train de sanctions oblige les opérateurs européens à **déclarer les avoirs de la Banque centrale russe, les avoirs gelés** (y compris pour les transactions effectuées avant l'inscription sur la liste), et les **avoirs qui devraient être gelés**. Les opérateurs sont tenus de communiquer ces informations aux États membres, qui sont à leur tour tenus de les communiquer à la Commission. La Commission avait initialement tenté d'assortir cette obligation d'une **amende** en cas de non-respect, mais une douzaine d'États membres [se sont opposés](#) à cette contrainte supplémentaire⁵.

Les **vols privés** entre l'UE et la Russie, qu'ils soient directs ou via des pays tiers, doivent faire l'objet d'une notification préalable et le **transit de biens à double usage et d'armes à feu** destinés à des pays tiers par le territoire de la Russie est interdit.

En outre, il sera interdit, à partir du 27 mars 2023, de permettre à des ressortissants russes ou à des personnes physiques résidant en Russie **d'occuper des postes au sein des organes directeurs d'infrastructures critiques** au sein de l'UE.

⁵ [EU countries push back against fines for Russian frozen assets](#), *Politico*, 22 février 2023.

1.2 Les sanctions sont-elles efficaces ?

« *Don't look at the watch every five minutes to see if sanctions are working. Exercise strategic patience* », conseille Vladimir Milov, ancien vice-ministre russe de l'Énergie et auteur d'un [rapport sur les sanctions](#) pour le Martens Centre⁶, cité par [The Guardian](#). Pourtant, au terme d'une année de sanctions, la question de l'efficacité des sanctions est au cœur du débat.

Alors que le FMI et la Banque Mondiale [publient](#) leurs révisions sur l'état de l'économie russe, les chiffres semblent répondre par la négative : « La Russie est certes tombée en récession l'an dernier, mais la baisse de PIB est relativement modeste (-2,2%), loin des prévisions du FMI réalisées au printemps 2022 qui anticipaient une chute de 8,5 % du PIB russe en 2022. Surtout, l'économie russe ne devrait pas tomber plus bas et repartir à la hausse avec une petite progression de 0,3 % en 2023 (soit légèrement en-dessous des perspectives de croissance pour la zone euro établies à +0,7% en 2023) puis d'une hausse de 2,3 % en 2024. Une croissance qui serait alors meilleure que celle de la zone euro qui remontera seulement de 1,6 % d'après le FMI »⁷.

Quant au rôle de l'Union européenne à proprement parler, *Politico* ajoute que pendant les neuf premiers mois de la guerre, l'Union européenne a « fourni plus de cash » à Moscou qu'avant le conflit : « *Since the war started in late February last year, November was the first month when the value of EU imports from Russia was lower than in the same month of 2021. Until then, the bloc had been sending more cash than before the conflict — every month, for nine months* »⁸.

La guerre des chiffres a également [retenu l'attention de la presse](#) lorsqu'un groupe d'experts [a révélé](#) que moins de 9 % des 1404 entreprises qui avaient annoncé leur départ de Russie (et qui avaient été répertoriées comme telles par le [fameux registre mis en place par l'université de Yale](#)) avaient *effectivement* quitté la Russie. Cette faible proportion de départs effectifs s'explique en partie par l'interdiction de retirer les actifs des banques russes, ce que les auteurs de l'étude appellent l'effet « Hotel California » : « *You can check in anytime you like, but you can never leave...* »⁹.

La question de l'efficacité des sanctions, en regard des coûts infligés à l'Europe, se pose donc avec acuité. En cette période de bilan annuel, les experts comme les médias consacrent une énergie illimitée à débattre de l'efficacité des sanctions. *Politico*, par exemple, reprend les termes de ce débat : si les sanctions n'altèrent ni les finances publiques ni les orientations stratégiques de leur cible, et si [la majorité de la population russe n'en ressent même pas les effets](#), ne faudrait-il pas s'interroger sur la pertinence d'inventer de nouveaux trains de sanctions ?

⁶ V. Milov, [Beyond the Headlines: The Real Impact of Western Sanctions on Russia](#), *Martens Center*, 16 novembre 2022, 30 pages.

⁷ [En 2024, la croissance économique de la Russie devrait dépasser celle de la zone euro, selon le FMI](#), *La Tribune*, 31 janvier 2023.

⁸ [The delayed impact of the EU's wartime sanctions on Russia](#), *Politico*, 3 février 2023.

⁹ [Picking sides proves too hard for CEOs in a fragmenting world](#), *Financial Times*, 3 février 2023.

Pourtant, les Européens continuent à tabler sur l'inévitable asphyxie, à terme, de l'économie russe. Le ministère russe des Finances indique en effet que, début février, les revenus fiscaux du pétrole et du gaz ont plongé de 46 % (janvier 2023/janvier 2022) tandis que la guerre a imposé une augmentation des dépenses publiques de 59 % : une combinaison de facteurs qui imposeraient un déficit public de 25 milliards de dollars. Toujours selon le ministère russe, cité par Bloomberg, l'État russe a dû vendre en janvier 3,6 tonnes d'or et 2,3 milliards de yuans détenus par le fonds souverain pour absorber le déficit. Si une part importante des réserves de l'État a été frappée par le gel des avoirs, le ministère estime qu'il peut toutefois maintenir le budget à flot en 2023¹⁰.

Deux mois après l'imposition de l'embargo pétrolier et du plafonnement des prix, la Russie, dans ce domaine comme dans d'autres, a [mis en place](#) des méthodes de contournement : en exportant le pétrole via des États de transit qui le réétiquettent, en acquérant une flotte d'urgence dont les transports sont garantis par un mécanisme national à défaut d'accès aux places d'assurance traditionnelles, en transférant les tankers russes à des sociétés étrangères non soumises à sanctions¹¹ ou encore par l'utilisation d'une armada fantôme composée de tankers étrangers (notamment iraniens) dont les systèmes de communication, et donc de suivi, sont désactivés¹². Mais d'un autre côté, le *Financial Times* [rappelle](#) que *there's only ever so much oil to move* et que ce pétrole est victime d'une décote importante sur les marchés mondiaux, ce qui signifie globalement que certes, la contre-offensive énergétique russe permet d'atténuer les pertes causées par l'embargo, mais seulement dans une certaine mesure¹³.

Dans un autre registre, l'Union avait initialement placé le secteur de l'aviation russe sous pression, en interdisant la fourniture de services et de matériel afin de clouer rapidement les flottes aériennes russes au sol¹⁴. Pourtant, un an plus tard, des rapports [signalent](#) que les avions russes font l'objet d'une maintenance régulière en Turquie... et Aeroflot continue de voler.

Pour l'heure, les effets des sanctions sur l'économie russe restent incertains. La guerre des statistiques est donc engagée, et chacun est tenté de valider celles qui corroborent un parti pris. La question qui se pose, en corollaire, est celle de l'effet des sanctions sur l'UE elle-même, non seulement au niveau économique, mais également au niveau des ajustements structurels qu'elles entraînent et dans les relations que l'UE entretient avec les pays tiers.

¹⁰ [Russia's Deficit Hits \\$25 Billion as Energy Income Slumps](#), *Bloomberg*, 6 février 2023.

¹¹ « Russian state-owned company Sovcomflot is believed to have transferred its entire fleet of 92 vessels in April 2022 to SUN in order to circumvent EU and international sanctions (...). The company, whose previous name SCF Management Services resembled that of Sovcomflot, was subsequently renamed SUN Ship Management. SUN Shipping "is basically Sovcomflot, but with a different name (...). The episode also highlights a shortcoming of the EU's sanctions practice — every time the bloc hits a Russian source of financing, a new company appears that takes the place of the old one ». Brussels playbook, *Politico*, 15 février 2023.

¹² [Iran's 'ghost fleet' switches into Russian oil](#), *Financial Times*, 7 février 2023.

¹³ [Russia assembles 'shadow fleet' of tankers to help blunt oil sanctions](#), *Financial Times*, 2 décembre 2022.

¹⁴ Règlement (UE) 2022/328 du Conseil du 25 février 2022 modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine ;

1.3 La mise en œuvre des sanctions au sein de l'UE

La mise en œuvre des sanctions (les gels d'actifs, les mesures sectorielles, les mesures financières, etc.) relève de la compétence des États membres. Ceux-ci conviennent collectivement de l'adoption des sanctions, mais il leur incombe, individuellement, d'en contrôler l'exécution. Au sein des États membres, la volonté politique est donc l'élément clef. Pour certains, elle semble faire défaut (la Hongrie a [publié](#) les résultats de son référendum sur les sanctions européennes) ; pour d'autres, la volonté politique est bien présente, mais les capacités de mise en œuvre sont limitées. En effet, avec les trains de sanctions successifs, la charge de travail n'a cessé de croître, que ce soit en termes de compétences, de charge administrative ou encore de coordination internationale.

D'une part, les États ne sont pas équipés pour détecter les bénéficiaires ultimes de structures financières, ce qui limite la mise en œuvre des sanctions individuelles. « Nous pensons connaître les vrais propriétaires, mais s'ils se cachent derrière, non pas la première société, mais la deuxième ou la troisième, nous ne voyons pas qui bénéficie des transferts d'argent. Nous ne voyons pas les vrais escrocs et, par exemple, les oligarques russes qui peuvent se cacher derrière des structures de sociétés très compliquées »¹⁵. Pour l'eurodéputé finlandais Eero Heinäluoma, (corapporteur sur le règlement relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme) il est donc urgent de créer un registre *public* de la propriété effective, comme l'avait également proposé l'économiste [Thomas Piketty](#).

D'autre part, le ministre néerlandais des Affaires étrangères a [proposé](#) de créer à Bruxelles un « quartier général » des sanctions : « ce nouveau siège établirait une liste de surveillance des secteurs et des flux commerciaux présentant un risque élevé de contournement. Les entreprises seront obligées d'inclure des clauses d'utilisation finale dans leurs contrats, afin que leurs produits ne finissent pas dans la machine de guerre russe. Et l'UE devrait faire peser toute la force de sa force économique collective et de ses systèmes de justice pénale sur ceux qui aident à contourner les sanctions »¹⁶.

1.4 L'alignement international sur les sanctions occidentales

Pour l'heure, seuls les pays du G7 et certains de leurs alliés appliquent une politique de sanctions à l'égard de la Russie. Cela laisse à deux tiers de la planète le champ libre pour commercer avec Moscou : un problème que l'UE entend combattre en nommant un « envoyé spécial international pour la mise en œuvre des sanctions » (David O'Sullivan) . Sa tâche est d'élargir la coalition et de chapeauter un forum de coordination des sanctions à l'échelle internationale dont la première réunion [s'est tenue](#) le 23 février 2023 à Bruxelles. Notons que la crédibilité, et donc le travail de ce nouvel émissaire européen, est tributaire de très nombreux

¹⁵ [La lutte contre le blanchiment d'argent est « plus que jamais une question de sécurité » pour l'Europe, estime Eero Heinäluoma, Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, n°13114, 4 février 2023](#)

¹⁶ [Speech by Wopke Hoekstra: Building a secure European future, Bruges, Collège d'Europe, 20 février 2023.](#)

facteurs : le format de son équipe, la qualité de l'information qui lui sera transmise, le degré de coopération intra-institutionnelle et, surtout, la capacité de l'UE à faire respecter les sanctions dans son propre camp.

Pour renforcer l'étanchéité des sanctions, les pays du G7 planchent également sur la création d'un nouvel outil de coordination pour la mise en œuvre des sanctions : le mécanisme de coordination (baptisé « *Enforcement Coordination Mechanism* », selon les informations recueillies par [Bloomberg](#)) vise à améliorer le partage d'information et d'autres actions, en particulier à l'égard de « pays et d'entreprises suspectées de soutenir l'agression russe en Ukraine »¹⁷.

Au-delà des sanctions et de la question russe, les équilibres internationaux commencent à se structurer très ostensiblement sur l'axe Washington-Pékin. Moscou achève les préparatifs pour la visite de Xi Jinping en Russie, fin mars, qui doit consacrer le partenariat sans limites entre les deux puissances. Alors que le chef de la diplomatie américaine exprime ses « vives préoccupations » à l'égard du soutien chinois à la Russie, Josep Borrell, lui, prend la liberté de surenchérir en [évoquant le franchissement d'« une ligne rouge »](#) - alors même que plusieurs dirigeants européens et la présidente de la Commission préparent leurs visites en Chine.

2 La résilience européenne – le défi de l'unité

2.1 Sécurité énergétique

Alors que l'hiver touche à sa fin, l'Europe contemple la défaite russe sur le terrain de la guerre du gaz. Les pénuries redoutées n'ont pas eu lieu grâce notamment à un hiver doux et à la faible concurrence de la Chine sur le marché du GNL : l'Union européenne aborde l'année 2023 avec des réserves remplies à plus de 50 %. Le 17 février 2023, l'indice du gaz (le TTF néerlandais) affichait 48,90 euros, son plus bas niveau depuis dix-huit mois, après un pic à 338 euros le mégawattheure en août 2022. Au total, conclut [Le Monde](#), « il n'y a eu ni grande coupure d'électricité, ni rationnement de gaz, malgré une baisse des livraisons de gaz russe à l'Europe de 85 % au quatrième trimestre 2022 (par rapport à la fin de 2021) »¹⁸.

Cependant, la course aux volumes disponibles est relancée en vue de l'hiver prochain, dans un contexte où les livraisons russes pourraient encore diminuer (voire s'arrêter) et où le retour de la Chine dans le jeu mondial post-pandémique mettra l'UE au défi d'assurer son approvisionnement.

Mais la situation, en cette nouvelle année, diffère substantiellement de celle de l'an passé.

Premièrement, l'UE ne démarre pas l'année avec des stocks partiellement remplis de gaz russe (à prix contrôlé).

¹⁷ [G-7 Set to Create New Tool to Bolster Enforcement of Russia Sanctions](#), *Bloomberg*, 22 février 2023.

¹⁸ [Guerre en Ukraine : pas d'effondrement, mais un tournant économique pour l'Europe après un an de conflit](#), *Le Monde*, 20 février 2023.

Deuxièmement, la géopolitique des approvisionnements a changé : le gaz ne relève plus que partiellement du schéma continental qui fut le sien depuis des décennies, mais obéit désormais à une logique maritime, et les pays côtiers (Belgique, Allemagne, Italie, [Grèce et Bulgarie](#)) en sont les nouveaux pivots géopolitiques. Ceci implique de nouvelles routes de transport du gaz et de nouveaux [mécanismes de solidarité](#) intra-européens.

Troisièmement, le marché est devenu volatil. Par conséquent, l'UE doit trouver les moyens de conclure des contrats avantageux (et d'empêcher les partenaires étrangers de jouer la concurrence intra-européenne) . C'est l'objectif de la Plateforme pour l'achat en commun de gaz, lancée dans le cadre de REPowerEU, qui peine pourtant à décoller. Comme [l'indiquait](#) Ursula von der Leyen à l'issue du Conseil européen du 15 décembre 2022, l'ambition de la Commission est d'utiliser la puissance collective des 27 pour lancer les négociations avec les fournisseurs de gaz au début du printemps, conclure les contrats d'approvisionnement avant l'été et préparer les réserves européennes pour l'hiver prochain.

2.2 La crainte de nouvelles menaces hybrides aux frontières orientales

La **Finlande** a commencé la construction de sa nouvelle clôture sur un « projet pilote de trois kilomètres près de la ville d'Imatra, dans le sud-est de la Finlande »¹⁹. La Finlande partage la plus longue frontière d'un pays de l'Union avec la Russie (1340 km) . La construction de cette barrière vise notamment à protéger la Finlande des tentatives d'instrumentalisation des migrations par la Russie. Le projet s'étale sur trois ans et prévoit un budget de 380 millions d'euros. Pour les mêmes raisons, la **Pologne** qui a [achevé](#) en juillet la construction d'une frontière d'acier sur 183 km le long du Belarus entame la construction d'une barrière électronique (équipée de caméras et de détecteurs) à sa frontière avec Kaliningrad²⁰. La **Lettonie** a quant à elle sécurisé 75 km de sa frontière avec le Belarus et prévoit de finaliser la sécurisation des 98 km restants d'ici le printemps 2024²¹.

Dans ce contexte, la question du financement européen des murs (quelle que soient la forme qu'ils prennent) est revenue à l'agenda du Conseil européen du 9 février 2023. Sous pression notamment de [l'Autriche, de la Bulgarie ou de la Roumanie](#), les dirigeants européens ont [demandé](#) à la Commission de financer « les mesures qui seront prises par les États membres et qui contribuent directement au contrôle des frontières extérieures de l'UE »²² : les États pourront donc mobiliser le budget de l'Union pour des systèmes de surveillance et de détection, à défaut de pouvoir le faire pour les murs.

¹⁹ [Guerre en Ukraine: la Finlande commence la construction de son rideau de fer avec la Russie](#), *La Libre Belgique*, 28 février 2023.

²⁰ [La Pologne se prépare à d'éventuels flux de migrants depuis la Russie](#), *Euractiv*, 6 février 2023.

²¹ Lettonie : une clôture le long de la frontière avec le Bélarus, *Regards sur l'Est*, 6 février 2023

²² Conclusions du Conseil européen du 9 février 2023, point 23.

2.3 Le rapprochement OTAN-UE

Le 10 janvier, l'UE et l'OTAN ont signé leur troisième déclaration conjointe, dans laquelle ils s'engagent à approfondir et à renforcer leur coopération. Cette déclaration s'inscrit dans la continuité des déclarations de 2016 et 2018 qui elles-mêmes avaient marqué un tournant : ayant été bâtie sur un projet de paix, l'Union européenne avait toujours rechigné à s'associer à l'OTAN, préférant clairement distinguer les rôles des deux organisations. L'annexion de la Crimée, la guerre dans le Donbass ainsi que le « réveil géopolitique » ont néanmoins changé la donne. Sous l'impulsion des pays européens de l'Est, l'UE réaffirme la centralité de l'OTAN en tant que pilier de l'architecture de défense de ses membres, tout en rappelant que les projets d'une « Europe de la défense » demeurent confinés à la complémentarité. La déclaration identifie également de nouveaux domaines de coopération qui impliquent un rôle militaire accru pour l'UE. « *Nous renforcerons encore notre coopération dans les domaines existants, et nous l'étendrons et l'approfondirons pour traiter en particulier de la concurrence géostratégique croissante, des questions de résilience, de la protection des infrastructures critiques, des technologies émergentes et perturbatrices, de l'espace, des implications du changement climatique en matière de sécurité, ainsi que de la manipulation et de l'ingérence étrangères en matière d'information* »²³. Le concept de « résilience » – qui infuse les discours et les stratégies de politique étrangère et de sécurité de l'UE depuis la Stratégie globale de 2016 – s'inscrit désormais au programme d'une alliance militaire à vocation défensive.

3 Le soutien à l'Ukraine

Lors de leur premier Conseil de l'année, le 23 janvier, les ministres européens des Affaires étrangères ont entendu leur homologue D. Kuleba et progressé sur une série de dossiers dans le soutien à l'Ukraine.

Les attentes de Kiev sont dominées par l'urgence militaire, en particulier l'envoi de chars d'assaut et de munitions en prévision de l'offensive de printemps.

Pour le reste, les dossiers mis en avant sont, comme par le passé, l'extension des sanctions contre Moscou et Minsk, la lutte contre l'impunité des décideurs russes, la question des réparations et, à terme, les garanties de sécurité que les alliés seront prêts à mettre sur la table. Sur ces divers dossiers, les Vingt-sept veulent impérativement progresser pour obtenir des « *deliverables* », autrement dit des éléments concrets à annoncer en vue du 24^e sommet UE-Ukraine le 3 février à Kiev.

La veille géopolitique de Varsovie

We have woken up the West, so we can't let it fall asleep again

Morawiecki: We help Ukraine, because our future also depends on it, Gazeta Prawna, 13 février 2023.

²³ [L'UE et l'OTAN signent leur troisième déclaration commune](#), *Bulletin Quotidien de l'Agence Europe*, n°13096, 11 janvier 2023.

3.1 L'aide militaire

Chars...

Le 5 janvier, Berlin a donné son accord sur la livraison directe de véhicules de combat Marder et d'un système de défense anti-missiles Patriot à l'Ukraine, et ce le lendemain de l'annonce de Paris sur l'envoi de chars légers (AMX 10 RC) . Mais le gouvernement ukrainien demande aussi, et surtout, l'envoi de chars lourds pour espérer *percer* les lignes ennemies et repousser l'agression russe.

La huitième réunion du « Groupe de contact pour la défense de l'Ukraine » à Ramstein (20 janvier) déclenche une série de nouvelles annonces : le Danemark « crée la surprise » en annonçant la livraison de la *totalité* de ses 19 canons Caesar à l'Ukraine. La Suède, également, offre canons et véhicules blindés ; le Royaume-Uni, 600 missiles guidés anti-chars ; la Lituanie et la Lettonie, chacune, deux hélicoptères, et le Canada, 200 véhicules blindés de transports de troupes. Les États-Unis, quant à eux, confirment une nouvelle tranche d'aide de 2,5 milliards de dollars comprenant quelque 150 véhicules de combat d'infanterie Bradley et Stryker. Pour autant, c'est sur l'Allemagne que les regards continuent d'être braqués, et que la pression s'accumule. Berlin cède du terrain le 22 janvier en déclarant qu'elle ne s'opposerait pas à la livraison des chars Leopard par ses alliés à l'Ukraine.

Le lendemain, les ministres européens des Affaires étrangères adoptent deux mesures d'aide à l'Ukraine dans le cadre de la Facilité européenne pour la paix : une septième tranche d'aide de 500 millions d'euros et 45 millions d'euros pour soutenir les efforts de formation de la Mission d'assistance militaire de l'Union européenne. L'objectif de formation de la mission est doublé, passant de 15 000 à 30 000 hommes. L'EUMAM est en outre chargée de fournir une formation spécialisée pour les nouveaux équipements, notamment les chars Leopard-2.

C'est finalement le 25 janvier, après d'extraordinaires pressions politiques et médiatiques, que Berlin se résout à autoriser l'envoi *direct* de 14 chars, de concert avec Washington qui promet l'envoi de 31 chars M1 Abrams et Londres celui de ses Challenger 2. Reste la question du Leclerc français, dont le parc est très limité (226 unités, dont une partie seulement est opérationnelle) et qui n'est plus fabriqué (depuis 2008) et ne peut donc être remplacé.

Signe des équilibres européens, c'est toutefois de Pologne qu'arriveront, le 24 février, les premiers chars Leopard-2.

Reste que pour Kiev, l'arrivée d'une panoplie de chars étrangers pose pratiquement autant de problèmes qu'elle n'offre de solutions. En effet, comme le souligne [Le Monde](#) qui s'appuie sur l'expertise d'un vétéran américain, il ne s'agit pas seulement d'acquérir les chars et la formation nécessaire pour les manœuvrer, mais également de maîtriser la « chorégraphie » qui les accompagne : la coordination avec les services de reconnaissance, l'artillerie, les drones, etc. Et de maîtriser les ressources qui leur permettent de fonctionner : les différents types de kérosène, les pièces détachées, l'ingénierie de leur entretien, la coordination avec les équipes logisticiennes. Comme le souligne le Secrétaire général de l'OTAN, J. Stoltenberg, « *nous devons nous rappeler qu'il ne s'agit pas seulement de fournir de nouveaux systèmes, mais aussi de veiller à ce que l'artillerie, les blindés, les systèmes de défense aérienne, qui ont déjà été livrés, disposent des pièces de rechange, des munitions, de la maintenance, du carburant dont*

ils ont besoin pour fonctionner, et qu'il s'agit donc réellement d'une **bataille logistique** »²⁴. L'arrivée d'un panaché de chars aux caractéristiques techniques différentes (selon les producteurs), doublé d'une même diversité dans le domaine des véhicules de reconnaissance, complique considérablement la donne par rapport à ce que des armées classiques connaissent en utilisant des systèmes déjà intégrés et pour lesquels elles sont longuement entraînées, y compris en situation de combat.

... et autres matériels de combat

À côté des véhicules de reconnaissance et de combat, l'Ukraine demande des munitions et des avions.

Quelques jours après le sommet UE-Ukraine, V. Zelensky a repris son bâton de pèlerin pour [demander](#) au Conseil européen réuni à Bruxelles le 9 février de livrer rapidement des avions de combat. Plusieurs États membres se sont dits prêts à en fournir sans que des précisions sur les modèles ou le calendrier n'aient été rendues publiques.

En attendant, les Européens cherchent donc les moyens de livrer des volumes importants de munitions, mais leurs moyens sont limités, car en Europe la production mensuelle d'obus correspond à ce que la Russie consomme en un jour²⁵. Il faut donc trouver le moyen de contourner cet obstacle pour permettre à l'Ukraine de résister en attendant l'offensive annoncée.

C'est le sens de la [proposition estonienne](#) au Conseil européen du 9 février : doter la Facilité européenne pour la paix de 4 milliards d'euros pour acheter collectivement un million d'obus, sur le modèle de l'achat de vaccins pendant la pandémie. La proposition est soutenue par la diplomatie européenne : à son arrivée au conseil Affaires étrangères du 20 février, J. Borrell déclare que « la question la plus importante et la plus urgente aujourd'hui pour l'armée ukrainienne est d'avoir un flux continu de munitions de calibre 155 [et] de calibre 152 ». Cette question est à l'agenda de toutes les réunions : ambassadeurs et ministres plongent au cœur d'un dossier complexe qui laisse entrevoir un *new deal* important pour l'industrie de l'armement.

Cobelligérance

« Nous sommes maintenant dans une forme extrême de soutien, qui n'est pas de la cobelligérance »

Hubert Veldrine, Si nous faisons de cette guerre une guerre de civilisation, elle ne s'arrêtera pas, Le Figaro, 20 février 2023.

Car le problème n'est pas tant de livrer ce qu'il y a en stock. Les États doivent s'assurer de pouvoir reconstituer leurs réserves. C'est ici que débutent les négociations complexes avec l'industrie de l'armement, qui conditionne la production à des engagements clairs de la part de l'UE et de ses États membres. Relancer une production intensive suppose la création de l'outil, le renforcement de la main-d'œuvre ou encore la conclusion de contrats pour la

²⁴ [Joint press point with NATO Secretary General Jens Stoltenberg, the Minister of Foreign Affairs of Ukraine, Dmytro Kuleba and the High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy, Josep Borrell, 21 février 2023.](#)

²⁵ K. Kallas à la Conférence de Sécurité de Munich citée dans [EU's Borrell supports Estonia's joint arms acquisition proposal, Euractiv, 19 février 2023.](#)

matière première : pour cela, l'industrie exige des garanties sur les commandes et sur les prix. D'où l'enjeu, pour les Européens, de confier les négociations à un acteur intégré. *A priori*, ce négociateur devrait être l'Agence européenne de défense, mais certains acteurs de poids, au sein des États membres, continuent de batailler pour prendre la main sur ce dossier.

3.2 L'aide économique et humanitaire

Ce qui marque ce début d'année, c'est sans doute la volonté des Ukrainiens, entendue par les alliés, de structurer les aides d'urgence et les aides à long terme sur le modèle d'un plan Marshall, ou, plus justement, de ce que le Premier ministre ukrainien a appelé un « Ramstein financier », en référence à la plateforme structurée pour la coordination de l'aide militaire.

Après les élans portés au long de l'année 2022 par les événements tels que « Stand Up for Ukraine » (avril) ou les conférences de Varsovie (mai), de Lugano (juillet), de Copenhague (août) et de Paris (13 décembre), Kiev a souhaité que les mécanismes d'aide soient *coordonnés* et *systématisés* au sein d'une structure permanente, afin sans doute d'offrir à l'Ukraine des perspectives claires et d'en optimiser le roulement.

Les partenaires du G7 ont donc inauguré, le 26 janvier, une nouvelle plateforme baptisée *Multi-agency Donor Coordination Platform to support Ukraine's repair, recovery and reconstruction process* chargée de coordonner les aides économiques à court-terme (la gestion de l'urgence) ou à plus long-terme (en ce compris la reconstruction) .

Sa première convention, par visioconférence, [a réuni](#) des responsables d'Ukraine, de l'UE, des pays du G7 et des institutions financières internationales telles que la BEI, la BERD, la Banque Mondiale, le FMI). L'objectif est de recueillir les demandes ukrainiennes et les moyens internationaux, et d'assurer un suivi coordonné des procédures.

Cette coordination internationale est soutenue par un bureau à Kiev et un autre à Bruxelles. Chacun des partenaires a en outre désigné des équipes chargées spécifiquement du suivi et de la coordination de ces travaux. Au sein de l'UE, cette mission est placée sous la responsabilité du nouveau Directeur-général du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR), [Gert Jan Koopman](#).

Dans la mesure où cette plateforme coordonnera la reconstruction de l'Ukraine, elle jouera également un rôle important sur le front de la confiscation des actifs russes gelés.

À cet égard, fin février, 21,5 milliards d'euros d'avoirs *privés* sont réputés immobilisés dans l'Union européenne, sans compter les transactions bloquées par le biais des chambres de compensation Euroclear et Clearstream et les actifs gelés de la Banque centrale russe (300 milliards) . Le problème est toujours de savoir comment passer du gel à la confiscation, car, comme [l'exprime](#) clairement la Première ministre estonienne Kaja Kallas à l'entrée du Conseil européen du 9 février, « *It's not ok that our taxpayers pay for the damage caused by Russia in Ukraine* ». Mais cette option soulève des questions juridiques complexes, et l'Union européenne a donc [mis en place](#) (le 14 février) un groupe de travail chargé de localiser précisément les avoirs

gelés, et d'étudier les possibilités de les utiliser à ces fins²⁶. Ce groupe est présidé par l'ambassadeur [Anders Ahnlid](#), directeur général de la Chambre nationale de commerce suédoise. Ces travaux seront menés en collaboration avec la *Task force* « *Freeze and seize* » dirigée par la Commission.

Parallèlement, le 26 janvier, le commissaire européen chargé de la gestion des crises (J. Lenarčič), et le Premier ministre polonais (M. Morawiecki) ont inauguré un [nouveau centre logistique](#) dans le cadre de la réserve RescEU. Concrètement, il s'agit d'un entrepôt qui doit servir de base logistique (*strategic hub*) pour la livraison de matériel d'urgence à l'Ukraine, en particulier dans le domaine énergétique. À cette occasion, l'UE a alloué 114 millions d'euros à la Pologne pour l'achat de 1000 nouveaux générateurs destinés à alimenter le parc d'équipements du RescEU.

3.3 Le soutien judiciaire

Le tribunal spécial pour l'Ukraine

La question de la création d'un tribunal spécial pour le crime d'agression continue de dominer le débat européen au début de l'année 2023.

Le 17 janvier, le Parlement européen a interrogé les membres de la Commission sur l'état d'avancement de ce dossier. Le Commissaire Reynders a confirmé les éléments connus : la Cour pénale internationale n'est pas compétente en la matière, et la Commission continue à demander la ratification des Statuts de Rome par l'Ukraine – et par le plus grand nombre possible d'États – en ce compris pour le crime d'agression.

Mais il souligne aussi que la Commission travaille activement à l'établissement d'une juridiction internationale pour le crime d'agression, étant entendu qu'une telle juridiction doit avant tout bénéficier d'une reconnaissance internationale suffisante pour légitimer la levée de l'immunité des dirigeants (russes). En attendant, la Commission réfléchit à la mise en place d'un **bureau international de poursuites sur le crime d'agression** afin de prélever et de stocker les éléments de preuve pour d'éventuels futurs procès.

Les États membres restent divisés sur la question, mais le 16 janvier, de retour d'une visite à son homologue Kuleba à Kharkiv, la ministre allemande des Affaires étrangères a opéré un tournant important en se [prononçant](#) en faveur du tribunal spécial. Pour l'Allemagne comme pour la France et de nombreux autres États, l'idée d'une juridiction *ad hoc* n'est pertinente que dans la mesure où elle dispose de la légitimité internationale nécessaire et qu'elle présente une valeur ajoutée par rapport à ce que la CPI est en mesure de faire. En outre, les capitales restent divisées sur les deux options actuellement évoquées : un **tribunal spécial**, dérivé des Nations Unies (et donc de l'Assemblée générale vu le blocage prévisible du Conseil de Sécurité), ou un **tribunal hybride**, composé de juges ukrainiens et internationaux, mais qui ne pourrait pas siéger en Ukraine en raison de contraintes constitutionnelles.

²⁶ [La Présidence suédoise du Conseil de l'UE compte mettre en place un groupe de travail sur les avoirs gelés](#), *Bulletin Quotidien de l'Agence Europe*, n°13121, 15 février 2023.

Les ministres européens restent saisis en permanence de cette question : que ce soit en format Affaires étrangères (le 23 janvier) ou de la Justice (les 26 et 27 janvier), ils débattent sans relâche de ces deux options juridictionnelles. Si le format ultime de la juridiction divise les capitales, un accord survient cependant sur un autre point : la création d'un bureau international chargé, à partir de juillet, de coordonner les poursuites sous l'égide de l'agence Eurojust.

[Pour Moscou](#), toutefois, « cette tentative des pays occidentaux de bricoler rapidement un mécanisme quasi judiciaire, sans précédent dans son nihilisme juridique, est un autre exemple de la politique de deux poids, deux mesures pratiquée par l'Occident. Ce système d'initiés n'aura jamais juridiction sur la Russie »²⁷. S'il reste incontestablement légitime pour l'Occident de chercher toutes les voies de punir le crime d'agression, il serait toutefois imprudent de faire fi de ces propos, car l'argument des deux poids deux mesures trouve un certain écho dans le reste du monde et met en péril le socle de l'action européenne : le respect de l'état de droit et celui des règles de l'ordre international.

Pour l'heure, la matière reste à l'étude. Plusieurs travaux d'experts ont été publiés au cours des derniers mois qui permettent de saisir la complexité de ce dossier.

[Olivier Corten et Vaios Koutroulis](#) (Université libre de Bruxelles) émettent « de sérieux doutes sur la légalité, au regard du droit international positif actuel, de la création d'un tribunal pouvant juger les responsables d'un crime d'agression contre l'Ukraine ». Pour eux, la création d'un tribunal spécial nécessiterait une résolution adoptée par le CSNU conformément au chapitre VII de la Charte (...) et toutes les autres options explorées sont conçues comme un moyen de contourner cette exigence juridique et seraient probablement dénoncées comme telles par un nombre important d'États et de spécialistes du droit international (22 décembre 2022) .

En contrepoint de cette idée, [Hans Corell](#), ancien Secrétaire adjoint des Nations Unies pour les affaires juridiques et artisan du tribunal spécial pour le Sierra Leone, met en lumière le rôle de l'Assemblée générale des Nations Unies pour conclure un accord avec l'État agressé en vue de la constitution d'un tribunal spécial (14 février 2023) .

Le crime de génocide

Depuis la [résolution](#) votée au Parlement européen le 15 décembre 2022, qui reconnaît la nature génocidaire des crimes soviétiques durant la grande famine de 1932-1933, trois parlements nationaux ont adopté des résolutions similaires : la Bulgarie (1^{er} février 2023), la Belgique (10 mars 2023) et la France (28 mars 2023) . Pour certains experts, le débat reste vif, car si les conditions du génocide sont présentes dans l'intention et les faits, la qualification du Holodomor comme *génocide* reste complexe à deux égards : l'absence de preuve de l'intention génocidaire dans le chef des autorités soviétiques de l'époque, et le fait que les événements se sont déroulés avant la création du crime de génocide en droit international, et, de là, le danger de la rétroactivité. Pour [Oleksandra Matviitchuk](#), cependant, le droit est dynamique, et doit accompagner les périls du temps : « *Law is dynamic. It can be developed. We need the courage*

²⁷ [Press release on a statement by the Ministry of Europe and Foreign Affairs of France regarding plans to create a Special Tribunal for Russia, 2 December 2022.](#)

to develop new international standards », [déclare-t-elle](#) lors d'une conférence à Harvard le 9 février. En outre, pour ce qui est de l'actualité, la situation est toute différente, car l'intention génocidaire de la Russie est claire : « *We see Russia's genocidal intent—in public by Putin and propagandists saying Ukraine has no right to exist, that Ukrainians must be re-educated or killed* »²⁸.

3.4 Adhésion de l'Ukraine à l'UE

La Commission européenne a publié le 2 février 2023 (le jour du Sommet UE-Ukraine) les « [rapports analytiques](#) » relatifs à l'état d'avancement de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie dans la perspective de l'adhésion. Pour chacun des trois pays, la Commission analyse l'état d'avancement des « chapitres » structurés en 6 groupes : les « fondamentaux » ; marché intérieur ; compétitivité et croissance inclusive ; programme environnemental et connectivité durable ; ressources, agriculture et cohésion ; et relations extérieures. Les rapports analytiques relèvent les progrès réalisés dans chacun de ces dossiers et donnent une idée du travail qui reste à fournir en vue de l'ouverture des négociations (que le président ukrainien espère avant la fin de l'année) .

Parmi les trois pays, l'Ukraine trône en tête de classement. Mais le rapport analytique insiste aussi sur les progrès nécessaires dans le domaine de l'indépendance de la justice ; le renforcement de la lutte contre la corruption ; l'harmonisation de la réglementation des médias avec les normes européennes ainsi que la protection des minorités nationales. À ce dernier égard, Budapest a déjà indiqué que le traitement de la minorité hongroise en Ukraine constituerait la condition *sine qua non* d'un éventuel feu vert hongrois à l'ouverture des négociations d'adhésion.

3.5 Coopération économique et assistance macrofinancière

Comme annoncé fin 2022, le programme d'assistance macrofinancière de 18 milliards d'euros pour l'ensemble de l'année 2023 a été mis en œuvre, et les premières tranches de cette aide ont été versées à l'Ukraine.

Par ailleurs, le sommet UE-Ukraine a été l'occasion de renouveler diverses facettes de l'accord de coopération et d'en approfondir d'autres.

Concernant le volet coopération, la Commission et Kiev ont signé un accord d'association au programme du marché unique. Cet accord soutiendra les entreprises ukrainiennes et permettra à l'Ukraine de participer à des appels spécifiques dans le cadre du programme PME et à des initiatives telles que le programme Erasmus pour jeunes entrepreneurs et le réseau *Enterprise Europe Network*. Par ailleurs, elle a déclaré que des discussions seront bientôt entamées sur l'intégration de l'Ukraine dans d'autres programmes, notamment la facilité

²⁸ O. Matviichuk, [Intervention](#) à la conférence 'Rebuilding Ukraine, Rebuilding the World', Harvard, HURI, 9 février 2023.

« Connecter l'Europe ». La Commission a également annoncé l'ouverture d'un nouveau bureau Horizon Europe à Kiev d'ici la mi-2023, qui visera à promouvoir les possibilités de financement de l'UE, à offrir un soutien technique aux chercheurs et innovateurs ukrainiens ainsi qu'à renforcer les réseaux entre les institutions ukrainiennes et européennes.

Les parties ont conclu un partenariat stratégique sur le biométhane, l'hydrogène et d'autres gaz de synthèse afin de développer la coopération énergétique entre l'UE et l'Ukraine. Le protocole d'accord réaffirme l'engagement des deux parties à réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles importés, en particulier le gaz russe, et à œuvrer pour la neutralité climatique.

4 Dans le reste de l'actualité

4.1 Biélorussie

L'UE [prépare](#) de nouvelles sanctions contre la Biélorussie pour son rôle dans l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Les mesures proposées comprennent des interdictions d'exportation de biens et de technologies à double usage utilisés à des fins militaires et susceptibles d'améliorer la capacité industrielle du pays ; des sanctions sur le pétrole, le charbon, les produits sidérurgiques et l'or ; des mesures qui frapperaient les secteurs de l'aviation et de l'énergie du pays et ses principales sources de revenus ; et des restrictions commerciales sur les produits de luxe, les investissements et la fourniture de certains services. Elles devraient plus ou moins refléter les sanctions contre la Russie afin d'éviter tout contournement²⁹.

Pour autant, l'UE œuvre avec retenue à l'égard de Minsk, qu'elle veut éviter de pousser davantage dans les bras de Moscou. En atteste notamment la visite d'État de trois jours de Loukachenko à Pékin, et sa proposition, formulée au micro de CNN lors d'une [conférence de presse](#), de tenir des négociations à Minsk entre Poutine et Biden, « *between two aggressors and one peace-loving president* » (sic)³⁰.

4.2 Moldavie

Lors du 7^e Conseil d'Association UE-Moldavie, la Première ministre moldave, Natalia Gavriļița, a redit la volonté de son pays de se rapprocher de l'UE. Elle a annoncé l'intention de la Moldavie d'intégrer un maximum de programmes européens et d'avancer dans la mise en œuvre de l'Accord complet et approfondi UE-Moldavie. Trois jours plus tard (10 février), la Première ministre démissionne cependant sous l'effet cumulé des nombreuses crises : inflation, pression démographique de l'accueil des réfugiés, prix de l'énergie, contestation politique, alors même qu'un missile russe traverse pour la première fois l'espace aérien moldave. Pour la [présidente Maria Sandu](#), il paraît clair que la Russie prépare un coup d'État, notamment par le

²⁹ [L'UE prépare de nouvelles mesures à l'encontre de Minsk pour son rôle dans la guerre russe en Ukraine](#), *Bulletin Quotidien de l'Agence Europe*, n°13109, 28 janvier 2023

³⁰ Alexandre Loukachenko, [Conférence de presse](#), 17 février 2023.

biais de sabotage et par l'infiltration d'individus (non seulement russes mais également biélorusses, serbes et monténégrins) entraînés à « mener des actions violentes et des prises d'otages »³¹. Le 16 février, un nouveau Premier ministre pro-occidental, Dorin Recean, prend les rênes d'un cabinet largement inchangé³². Dorin Recean est ancien ministre de l'Intérieur et entrepreneur dans la fintech. Il occupait depuis février 2022 le poste de conseiller de la présidente Maria Sandu sur les questions de défense et de sécurité³³.

4.3 Caucase

Géorgie

Le *New York Times* a publié, le 13 janvier, un rapport très détaillé sur la « caravane de camions » qui serpente entre Russie et Turquie. Confirmant l'ambiguïté de la position géorgienne, entre dépendance politique à la Russie et soutien civil à l'Occident, l'enquête révèle surtout qu'un an après l'adoption des premières sanctions, les secteurs industriels ont soit trouvé des voies de contournement (en l'occurrence, la Turquie) ou mis en place leurs propres entreprises de transport illicite. Selon la banque centrale russe, à la fin de l'année 2022, la Russie avait pratiquement retrouvé son niveau d'importations d'avant-guerre, ce que confirme l'opérateur (néerlandais) du port de Poti (Géorgie), où les volumes échangés ont considérablement augmenté. Pour la Géorgie, aussi, la manne est significative, car « en l'absence d'une position politique ferme, le monde des affaires trouve toujours les voies du profit »³⁴.

Arménie-Azerbaïdjan

Lors d'une conférence de presse (10 janvier), le Premier ministre arménien Nikol Pashinyan a remis en cause la pertinence des forces d'interposition russes entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan en « n'excluant pas » la possibilité de demander au Conseil de sécurité de l'ONU à l'avenir d'envoyer des casques bleus au Karabakh (après l'expiration du mandat du contingent russe) . « Nous avons dit que si la Russie ne peut pas remplir la fonction d'assurer la sécurité de la population du Haut-Karabakh, nous pouvons contacter le Conseil de sécurité de l'ONU pour envoyer un groupe multinational de maintien de la paix supplémentaire. Une chose est sans équivoque - après 2025, lorsque la période d'activité des casques bleus russes expirera, nous devons prendre des décisions en fonction de la situation »³⁵. Malgré une présence – notamment militaire – assurée en Arménie, l'influence russe semble donc s'éroder à mesure que les tensions autour du corridor de Latchine s'intensifient.

³¹ [Russia is planning coup in Moldova, says President Maia Sandu](#), *Politico*, 13 février 2023.

³² [Moldova swears in new government amid Russia tensions](#), *Deutsche Welle*, 16 février 2023.

³³ [La Moldavie devrait se doter d'un nouveau premier ministre pro-européen juste après la démission de Mme Gavrilita](#), *Le Monde*, 10 février 2023.

³⁴ [How Western Goods Reach Russia: A Long Line of Trucks Through Georgia](#), *New York Times*, 13 janvier 2023.

³⁵ [Pašinjan: Armenija obespokoena dejatel'nost'ju rossijskih mirotvorce](#), *Kommersant*, 10 janvier 2023.

Erevan cherche de nouveaux appuis, notamment auprès de l'UE qui a été invitée à déployer une nouvelle **mission de l'UE en Arménie (EUMA)**, sur la zone frontalière avec l'Azerbaïdjan. Cette mission civile a été officiellement créée par une [décision du Conseil](#) du 23 janvier 2023 pour une durée de 2 ans³⁶. Elle prend le relais des observateurs qui avaient été détachés temporairement de mission en Géorgie du 20 octobre au 19 décembre 2022.

4.4 La neutralité militaire autrichienne, réaffirmée

Au mois de février, la neutralité autrichienne s'est trouvée au centre de diverses controverses. Le 1^{er} février, le chancelier autrichien Van der Bellen s'est rendu à Kiev pour réaffirmer la solidarité de l'Autriche avec l'Ukraine en dépit d'une neutralité constitutionnelle que Vienne n'entend pas remettre en cause. La ministre de la Défense, Klaudia Tanner, a [clarifié](#) la position de son pays en rappelant que si l'Autriche est militairement neutre, elle ne l'est pas politiquement, et que toutes les demandes d'aides ukrainiennes pour du matériel non létal ont été honorées, et ce pour un montant total de 580 millions d'euros³⁷. Cependant, la réunion de l'assemblée parlementaire de l'OSCE, basée à Vienne, a relancé la controverse en accueillant sur visa autrichien une délégation de parlementaires russes pourtant interdits de séjour dans l'UE, et ce à une date particulièrement malheureuse (le 24 février 2023) . Pour la ministre, cependant, « aussi longtemps que les armes parlent, la diplomatie est au second rang, mais cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas continuer à faire des efforts ». Une vision diamétralement opposée à celle de l'Ukraine et de la Lituanie, qui n'ont pas participé à l'Assemblée, ou à celle de l'Estonie, dont la délégation a [exprimé](#) sa colère sans ménagement. Le soir même, la Hofburg viennoise accueillait le traditionnel bal du parti FPÖ (extrême-droite) en présence d'un grand nombre d'élites russes locales. Avec une popularité auprès de 28 % des électeurs (selon un [sondage](#) du 23 février 2023), le FPÖ constitue un contrepoids pro-russe important et [plaide](#) pour le retour à la neutralité radicale.

Les liens économiques austro-russes expliquent en partie cette politique d'équilibrisme délicat. *Euractiv* [a publié](#) deux articles en février sur le retour des livraisons de gaz russe à l'Autriche à leurs niveaux d'avant-guerre. L'Autriche dépend à 80 % de la Russie pour son approvisionnement en gaz, et les gazoducs qui l'alimentent sont désormais parmi les derniers en service. Une rupture unilatérale des termes du contrat de la part de la compagnie nationale OMV entraînerait des frais considérables, entraînant également l'État autrichien qui possède 31,5 % de la société. Pour Vienne, il s'agit donc « sécuriser les actifs de l'État et de conserver les contrats existants aussi longtemps que possible »³⁸. Par ailleurs, les profits exceptionnels de la banque autrichienne Raiffeisen Bank (« 3,6 milliards d'euros de bénéfice en 2022, contre 1,4 milliards en 2021. Sur ce montant, 2,2 milliards d'euros, soit plus de 60%, étaient attribuables

³⁶ Conseil de l'UE, Communiqué de presse, « [Arménie: l'UE lance une mission civile pour contribuer à la stabilité dans les zones frontalières](#) », 20 février 2023.

³⁷ [Neutrality and support for Ukraine: Austria's tightrope walk](#), *Euractiv*, 23 février 2023.

³⁸ [Face au gaz russe bon marché, l'Autriche a du mal à dire non](#), *Euractiv*, 13 février 2023.

aux entreprises en Russie et en Biélorussie, soit quatre fois plus qu'en 2021 »³⁹) ont attiré l'attention du *Financial Times* sur la situation particulière de cette banque : « Raiffeisen n'est pas seule. De nombreuses entreprises occidentales restent en Russie. Des banques telles que HSBC et Bank of America en font partie. Mais Raiffeisen se distingue à la fois par la taille de ses activités commerciales et son rôle au centre des opérations des autres entreprises restantes : Raiffeisen, a déclaré un cadre supérieur de la banque au *Financial Times*, gère désormais 40 à 50 % de tous les flux monétaires entre la Russie et le reste du monde ».

4.5 Parutions à signaler

1. La base de données de [l'Institut Kiel](#) (Allemagne) propose une synthèse des soutiens annoncés et effectifs à l'Ukraine entre février 2022 et février 2023. Grâce à une méthodologie éprouvée, ce rapport offre une vision à la fois complète et synthétique du soutien matériel de l'Europe à l'Ukraine⁴⁰.
2. Kadri Liik signe pour le *European Council on Foreign Relations* un « power audit » des relations euro-russes et souligne quelques éléments saillants (*abstract*)⁴¹ :
 - Les hommes et femmes politiques de l'ensemble de l'UE s'accordent à penser que **la Russie représente une menace multiforme pour leur sécurité.**
 - Les Européens ont réagi rapidement aux défis posés par la guerre en Ukraine, mais il leur manque une « théorie de la victoire ». **Ils n'ont pas de vision commune sur la manière dont le conflit est susceptible de se terminer.**
 - **Aucun État membre de l'UE ne guide la politique russe** ; une « unité sans chef » voit le jour. Cette situation pourrait disperser les forces entre les différents États de l'UE, mais un changement de leadership de la part des États-Unis pourrait mettre en lumière la fragilité de cette situation.
 - **Les responsables politiques de l'UE ne pensent pas que les Européens aient les moyens de provoquer un changement de régime en Russie.** En même temps, ils sont incapables d'envisager une relation stable avec la Russie de Poutine.
 - **Les décideurs politiques ne savent pas encore comment l'invasion de l'Ukraine par la Russie affectera leurs interactions avec d'autres régions du monde**, y compris la Chine et les pays de l'hémisphère Sud. Cela pourrait empêcher les Européens de mettre en place une réponse efficace à l'échelle mondiale.

³⁹ [How Austria's Raiffeisen got stuck in Russia — while making record profits](#), *Financial Times*, 26 février 2023.

⁴⁰ [The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?](#), Kiel Institute for the World Economy, février 2023.

⁴¹ Kadri Liik, [The Old Is Dying And The New Cannot Be Born: A Power Audit Of Eu-Russia Relations](#), *ECFR*, décembre 2022.

- **Les Européens devraient réexaminer le soutien qu'ils apportent aux Russes qui fuient le régime** – les émigrés représentent un lien important avec la société russe, qui sera précieux, quelle que soit la personne à la tête du pays.