

Le partenariat entre la Russie et l'Union européenne : perspective eurasiennne ou dialogue de sourds ?

Par Pierre-Hubert Bouillon
Elève de l'ENS-Ulm, Chercheur associé au CEREMS

Novembre 2005

Présentation :

Le dialogue entre la Russie et l'Union Européenne fait partie des serpents de mer de la diplomatie bruxelloise. Censé concrétiser la volonté européenne de devenir une puissance, ce partenariat noué avec l'héritière à la fois de l'empire tsariste et de l'empire soviétique devait apporter une dimension politique aux relations économiques que l'Union entretient avec ce voisin majeur. La décennie 1990 n'a cependant pas apporté les résultats escomptés, quoique des structures de dialogue aient été mises en place. La relance à laquelle on s'attendait avec l'adoption en 1999 d'une Stratégie Commune de l'Union sur la Russie n'a pas non plus eu lieu. Alors que la crise du Kosovo avait humilié la Russie et démontré une nouvelle fois que l'UE n'avait pas les moyens militaires de gérer les crises dans son environnement immédiat, ces deux partenaires avaient semblé vouloir coopérer pour s'affirmer face à l'hyperpuissance américaine. Les attentats du 11 septembre 2001 ont changé la donne : tandis que la Russie apportait son soutien aux Etats-Unis dans leur lutte contre le terrorisme, pour en retirer le blanc-seing américain en ce qui concerne la guerre de Tchétchénie, ce conflit continuait à empoisonner les relations entre Moscou et Bruxelles. L'élargissement de l'OTAN et sa transformation pour répondre plus efficacement aux menaces asymétriques ont aussi convaincu Vladimir Poutine que la Russie devait essayer de coopérer avec l'Organisation Atlantique au lieu de s'opposer à elle en vain. Parallèlement, alors que la Russie s'était intéressée à la naissance de la PESD, parce qu'elle pensait pouvoir l'influencer et réduire ainsi l'influence américaine en Europe, Moscou a été confrontée à un développement imprévu de la politique européenne de voisinage. Son élargissement à plusieurs pays du glacis soviétique et même aux pays baltes - membres de l'URSS - a en effet conduit l'UE à partager avec la Russie l'espace que cette dernière qualifie d'« étranger proche ». La crise ukrainienne a ainsi opposé les deux partenaires, tout en révélant les différences d'appréciation en matière de politique étrangère que l'adhésion d'anciens pays membres du Bloc de l'Est avait apportées en Europe. La PESD semble également, vue de Moscou, pouvoir se transformer potentiellement en bras civilo-militaire de l'OTAN, comme l'immixtion de l'UE dans le Caucase peut le laisser supposer. Les négociations autour de Kaliningrad - enclavée dans l'Union - et l'imbroglio de la Moldavie, qui sera à la frontière de l'UE après l'adhésion de la Roumanie, sont d'autres points de tension particulièrement marqués. Les différents sommets russo-européens semblent dans ces conditions ne pas servir à autre chose qu'à maintenir le contact entre les deux entités, faute d'avancées significatives dans la négociation des Quatre Espaces Communs. Or, si le dialogue ne parvient pas à dépasser le stade de la pure rhétorique, il risque de cesser un jour ou l'autre, ou de ne jamais déboucher sur des initiatives concrètes en matière de soft security ou de gestion de crise, alors que le voisinage commun est truffé de situations requérant la naissance de telles coopérations. A plus long terme, l'islamisme et l'ascension de la Chine font peser une menace de même nature sur la sécurité intérieure, stratégique mais aussi énergétique de ces deux espaces. Si les développements les plus récents des rapports russo-européens peuvent inciter au pessimisme, il faut garder à l'esprit

cette perspective d'une « maison commune européenne » pour se donner la volonté de savoir transformer les causes de frictions actuelles en laboratoires de coopération et d'expérience mutuelle. L'ébranlement du dynamisme de l'UE, causé par les référendums français et néerlandais, semble redonner l'avantage à la Russie dans son entourage immédiat, et le moment est peut-être venu de considérer ce grand voisin non pas comme l'élève qu'il faut escorter sur la voie de la libéralisation économique et de la démocratisation, mais comme un Etat ayant ses propres problèmes et ses propres intérêts dont certains peuvent concorder avec ceux de l'UE. La crainte russe de voir se constituer un axe Varsovie-Bruxelles-Washington n'est peut-être pas totalement dénuée de fondements et, si la création d'un axe Paris-Berlin-Moscou semble illusoire à long terme, l'Union Européenne ne peut que perdre des atouts réels en ne s'affranchissant pas définitivement de schémas hérités de la Guerre Froide et de la transition eltsinienne.

Introduction :

Tandis que la Russie vient de procéder à des opérations militaires conjointes d'entraînement avec la République Populaire de Chine, les relations entre la Fédération de Russie et le monde dit occidental restent toujours aussi complexes et continuent à osciller entre promesses et déceptions. Alors que le président Vladimir Poutine a essuyé plusieurs échecs dans sa réorganisation de l'ancien espace soviétique avec les révolutions « colorées », la lutte contre le terrorisme ne semble plus un objectif suffisant pour unir la Russie et ses partenaires occidentaux en dépit de leurs divergences. Le partenariat avec l'Union Européenne semble être pour le moins aléatoire, oscillant entre ambitions communes périodiquement réaffirmées, et désintérêt, sinon crises entre les deux parties. De fait, alors que le dialogue a désormais quinze ans, l'écart entre les intentions affichées et les réalisations concrètes reflète l'incapacité des deux partenaires à trouver un terrain d'entente. Tandis que la Russie entreprend de réorganiser autant que possible sa périphérie - qu'elle qualifie d'« étranger proche » - l'Union Européenne, qui projette de devenir une puissance politique, est plus divisée que jamais depuis l'élargissement à d'anciens pays du Pacte de Varsovie et de l'URSS, face à l'héritière russe de la superpuissance soviétique. Ainsi alors que les instruments de coopération pourraient sembler suffisants, les blocages restent nombreux et les perspectives futures dépendantes des ambitions de chaque partenaire.

I. Le partenariat entre la Russie et l'UE : des structures élaborées pour répondre à des défis communs.

1. Une structure élaborée progressivement.

Les rapports entre l'Union Européenne et la Russie ont vu le jour dès la dislocation de l'Union Soviétique avec le programme TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*) qui relevait d'une politique de la « main tendue » à un Etat auquel on voulait inculquer les principes de la démocratie « occidentale » et de l'économie de marché, alors même que sa survie était sujette à caution. Les secteurs couverts par ce programme comprenaient aussi bien l'industrie et l'agriculture que les administrations locales et les universités. La Communauté Européenne a ainsi développé une politique d'influence dans l'Etat héritier de la superpuissance qui avait menacé les pays d'Europe Occidentale durant quarante ans. Cette relation asymétrique a cependant rapidement fait place à des accords où l'égalité entre les deux partenaires étaient mise en valeur, ce qui permettait de répondre aux attentes de l'opinion et des

élites russes, et de prendre acte de l'affirmation du rôle de la Russie dans sa périphérie immédiate. Ces Accords de Partenariat et de Coopération (APC), signé en 1994, n'ont toutefois pu être appliqués qu'à partir de 1997. Ils correspondent à la volonté de l'UE de stabiliser grâce à une politique volontariste de voisinage son environnement immédiat. La Russie présente en effet aussi bien des risques pour l'UE, qui n'a pas oublié que la construction européenne s'était faite sous la menace de l'Armée Rouge, que des avantages multiples, tels qu'un potentiel industriel réel, des réserves en matières premières, et une source d'hydrocarbures. Des rencontres semestrielles sont ainsi prévues entre le président russe (Boris Eltsine puis Vladimir Poutine) et le président de la Commission ainsi que le président du Conseil de l'UE. Prévues suivant le rythme semestriel de rotation nationale de la présidence de l'UE, elles présentent toutefois deux graves lacunes : elles n'ont pas lieu en fonction des questions d'actualité, et elles dépendent de l'attitude qu'entretient traditionnellement à l'égard la Russie le pays à la présidence de l'UE, particulièrement depuis l'élargissement, maintenant que de nombreux Etats se défiant de Moscou ont intégré l'Union. Ces rencontres courent ainsi en permanence le risque de ne former qu'une cérémonie routinière, ou d'occulter de mauvaises relations passagères en les couvrant d'une déclaration commune dépourvue de conclusions pratiques. Un Conseil de Coopération (*Cooperation Council*) réunit les ministres une fois par an afin de veiller à l'application des Accords, assisté en cela par neufs comités sectoriels. Un Comité de Coopération Parlementaire (*Parliamentary Cooperation Committee*) est censé développer les relations entre les députés de la Douma et ceux du Parlement Européen. Si une structure est ainsi née des différents accords passés entre la Russie et l'Union Européenne, montrant la volonté de coopération entre cet organisme politique difficilement cernable qu'est l'UE et cette forme particulière d'Etat-nation qu'est la Russie, l'on ne peut toutefois pas affirmer que ce fut cette structure qui présida au règlement des grands problèmes hérités de la période soviétique, qui furent bien plus souvent traités de manière bilatérale entre la Russie et les Etats-Unis.

2. Les intérêts communs négociés entre l'UE et la Russie.

Tandis que l'Union Européenne commence à se penser non seulement comme une puissance économique de premier plan, mais aussi comme une puissance politique potentielle, l'affirmation de cette volonté suppose de pouvoir se positionner dans son propre espace. Si la Doctrine Solana, adoptée en 2003, a défini les buts et les moyens d'une « Europe-puissance », des manifestations de l'ambition internationale européenne ont vu le jour dès les années 1990 grâce aux accords conclus avec les différents pays issus de l'ancien Bloc de l'Est. La Stratégie Commune de l'Union Européenne pour la Russie, à laquelle cette dernière a répondu en adoptant une stratégie de politique extérieure vis-à-vis de l'UE, a été la première du genre¹. L'Union a ainsi montré l'intérêt particulier qu'elle porte à

¹ Voir Isabelle Facon, « Les relations de sécurité entre l'Union européenne et la Russie, une nouvelle donne ? », in Tanguy de Wilde d'Estmael & Laetitia Spetschinsky (dir.), *La politique étrangère de la Russie et l'Europe - Enjeux d'une proximité*, PIE-Peter Lang, 2004, pp. 139-166.

cet Etat qui n'est pas voué, au moins pour l'instant, à l'intégrer mais qui n'en reste pas moins incontournable. Adoptée par les Quinze en 1999, cette stratégie constitue un objectif de la PESC

et doit permettre une construction dans trois domaines, à savoir : l'attachement à des principes et à des valeurs communes ; la garantie d'une coopération renforcée et décentralisée en matière d'assistance technique ; la promotion du concept de partenariat. L'on peut discerner quatre articulations: l'essor de la démocratie et de l'Etat de droit en Russie ; le relèvement de l'économie ; la sécurité en Europe ; les questions d'intérêt commun, tels

Principaux accords entre la Russie et l'UE :

Plusieurs accords ou projets ont vu le jour entre la Russie et l'UE :

sur l'investissement, la coopération industrielle dans le secteur énergétique en 1999 ;

sur le désarmement et la non-prolifération en 1999, la justice et les affaires intérieures en 2000 ;

sur les transports (dans une optique générale en 1997 et concernant l'enclave de Kaliningrad en septembre 2002) ;

sur la sécurité et la défense en 2000 entre le Comité Politique et de Sécurité (COPS) et l'ambassadeur russe à Bruxelles, l'environnement, la culture et les droits de l'homme.

que la promotion des échanges, la coopération scientifique et technique, la répression du crime organisé et le démantèlement des filières d'immigration, la sûreté nucléaire, la protection de l'environnement et l'aide aux services de santé publics. Dans le cadre d'une diplomatie préventive, quatre défis communs peuvent être identifiés : la sûreté énergétique et nucléaire ; l'environnement et la santé ; la lutte contre les groupes criminels, les transferts d'argent illégaux, les trafics de drogues, la traite d'êtres humains et la coopération judiciaire ; le resserrement des liens transfrontaliers. Des négociations ardues ont abouti à la définition de quatre espaces communs, à savoir : l'espace économique ; la liberté, la justice et les affaires intérieures ; la sécurité et la défense ; la culture, l'éducation et la recherche. Cependant, si l'UE souhaite négocier ces quatre domaines en même temps, la Russie privilégie la négociation des deux espaces les moins délicats, à savoir l'économie et la recherche. Il faut, enfin, mentionner la Dimension Nordique, promue par la Finlande pour stabiliser son espace régional, et dans lequel des sujets tels que l'environnement, les risques de pollution nucléaire et l'approvisionnement en hydrocarbures sont négociés.

3. Un partenariat marqué par de grands aléas.

Le partenariat entre l'UE et la Russie est cependant marqué par une alternance de déclarations apparemment spectaculaires et de refroidissements plus ou moins sensibles. Il est certain que, vu de Moscou, la plupart des enjeux qui ne relèvent pas de la *soft security* se joue à Washington et non pas à Bruxelles. L'intérêt russe pour l'UE a ainsi connu un très net regain après la crise du Kosovo, où le droit d'ingérence, combattu par Moscou, a servi de prétexte à l'OTAN pour intervenir militairement contre la Serbie-Monténégro, sans passer par l'ONU étant donné que la Russie aurait usé de son droit de veto. Cette humiliation a été très vivement ressentie en Russie, qui a vu son statut de grande puissance être bafoué, alors même qu'elle prétend à un dialogue d'égal à égal avec les Etats-Unis. La Russie s'est à ce moment détournée du CCP, qui l'associait à l'OTAN, pour se tourner vers l'Union Européenne qui semblait vouloir se doter de davantage d'autonomie en matière de politique de sécurité et de défense depuis la rencontre de Saint-Malo en 1998. La politique de Vladimir Poutine marque un infléchissement notable par rapport aux deux politiques menées par son prédécesseur, à savoir l'alignement sur l'Occident puis la promotion de l'eurasianisme. Il cherche en effet à conditionner la politique extérieure de la Russie à ses capacités, et à poursuivre des intérêts nationaux en coopérant avec le partenaire adéquat dans chaque domaine. Il cherche donc moins à diviser les Européens des Etats-Unis - selon la stratégie soviétique - qu'à promouvoir les intérêts de la Russie, qui souffriraient s'il fallait choisir entre un pôle européen et un pôle états-unien. Les Etats-Unis, s'ils constituent en effet une superpuissance menaçant la sphère d'influence de la Russie, sont cependant plus proche

de celle-ci que l'Union Européenne dès lors qu'il s'agit de combattre le terrorisme par l'usage de la force militaire, y compris au dépend du respect des droits de l'homme. Vladimir Poutine fut ainsi le premier chef d'Etat à soutenir les Etats-Unis après les attentats du 11 septembre 2001 et manifestait par là que la page de la guerre froide était définitivement tournée. Les Etats-Unis ferment ainsi les yeux sur la guerre de Tchétchénie, alors que les pays européens et l'Union Européenne oscillent entre la tolérance au nom de l'alliance, et la dénonciation des atteintes aux droits de l'homme. La perception que la Russie a de l'Union Européenne est compliquée, de fait, par l'absence d'une ligne directrice cohérente de la part de cette dernière face à son grand voisin.

II. Des structures inefficaces pouvant combler la défiance des deux partenaires ?

1. Les « russophiles » au sein de l'Union Européenne.

Si l'UE semble peiner à définir une attitude claire vis-à-vis de la Russie, de nombreux Etats faisant depuis longtemps partie de l'espace communautaire adoptent une attitude conciliante, voire – selon leurs adversaires - laxiste envers elle. Parmi ces « russophiles » se rangent l'Italie, l'Espagne, la Belgique, la France, et l'Allemagne, et c'est avec eux que la Russie essaye de collaborer le plus, pour tourner l'intransigeance bruxelloise et pour éviter que l'UE ne devienne l'instrument d'un axe Washington-Varsovie. Cette dernière bénéficie d'un partenariat ambigu et privilégié avec la Russie. Si la division du pays de 1949 à 1989 n'a pas disparu des esprits, le calme et la responsabilité russes lors de la réunification n'ont pas non plus été oubliés, alors même que la Russie avait dû renoncer à la neutralisation de l'Allemagne, aux négociations « 4+2 » (les quatre puissances occupantes décidant du sort des deux Allemagnes) et à la réunification « par en haut » (et non par absorption de la RDA par la RFA), pour se contenter de la renonciation de la RFA aux armes Atomiques, Bactériologiques et Chimiques. Cette coopération germano-russe est aussi l'une des plus anciennes, puisqu'elle remonte à la fin des années 1960 lorsque le chancelier Willy Brandt avait entrepris son *Ostpolitik*. De nos jours, l'Allemagne reste le principal investisseur et partenaire économique européen de la Russie, et la dette que cette dernière a contracté auprès de l'Allemagne, en monnayant la réunification allemande contre des prêts, constitue le premier poste de l'endettement extérieur russe. Cette coopération avec l'Allemagne a commencé à prendre une autre forme après la crise iraquienne, alors que les coopérations franco-allemande et franco-russe ont semblé se rejoindre pour créer un « axe continental » entre Paris, Berlin et Moscou. La France fait en effet partie des pays réputés conciliants envers la Russie, héritière en cela de la Russophilie de la Troisième République et de la politique d'ouverture à l'est du général de Gaulle. Les relations entre la Russie et la France ont cependant été de qualité inégale suivant les années, en fonction notamment de la condamnation – ou non- de la manière russe de mener la guerre en Tchétchénie. Si une coopération militaire semble s'ébaucher, avec des consultations régulières, il semble toutefois que Moscou considère le droit de veto français au Conseil de Sécurité de l'ONU comme plus important que ce qu'elle pourrait lui apporter en matière d'amélioration de sa sécurité. La coopération entre Moscou, Paris et Berlin lors de la crise iraquienne, puis l'esquisse d'un axe réunissant les trois capitales en ont été l'illustration. Si la vision multipolaire du monde que défend la diplomatie française à l'heure actuelle est compatible avec la vision russe du jeu international, Vladimir Poutine n'oublie pas cependant que se couper de Washington serait bien plus dommageable que profitable à son pays. La défaite de Schröder aux élections fédérales en Allemagne - remplacé par Angela Merkel, qui avait défendu l'intervention américaine en Iraq - et l'incertitude que les élections font peser sur le degré d'atlantisme de la France, ne font rien pour

clarifier les potentialités de ce partenariat à trois, moins fiable, efficace et constructif que le dialogue avec Washington.

2. Les « réalistes », tenants de la fermeté face à la Russie.

La présidence britannique de l'Union Européenne bénéficiait d'un *a priori* favorable à Moscou. Ce pays jouit en effet d'une réputation de partenaire faisant peu de promesses, mais réalisant plus qu'il n'avait promis. De plus, à l'instar de l'Allemagne, ce pays avait mis en place un programme pour aider à réduire les effectifs de l'armée russe en formant d'anciens officiers russes pour les adapter à la vie civile². Le Royaume-Uni a en fait la réputation, outre d'être atlantiste, de tenir une ligne directrice médiane entre les pays considérés comme « russophiles » et les pays considérés comme « russophobes ». On lui doit par exemple la relance de la coopération entre la Russie et l'OTAN après la crise du Kosovo, qui a abouti à la création du COR (Conseil OTAN-Russie). Le Royaume-Uni, grâce à son atlantisme indubitable, semble donc être un partenaire d'autant plus sérieux pour Moscou que les initiatives qu'il prend ne peuvent être taxées de concessions qui pourraient aboutir à un nouveau partage de l'Europe, ce que craignent les nouveaux membres de l'Union, issus de l'ancien Bloc de l'Est. C'est en effet la crainte majeure des anciens pays du Pacte de Varsovie et de l'URSS, qui fondent sur l'OTAN leur sécurité et leur souveraineté. Quarante-cinq années de domination russo-soviétique ont laissé une empreinte profonde dans la politique extérieure de ces Etats, *a fortiori* lorsque la défiance vis-à-vis de Moscou est constitutive de l'identité nationale, comme en Pologne ou dans les trois pays baltes (la Lituanie, qui a initié le processus de désintégration de l'Union Soviétique, la Lettonie et l'Estonie). Les interventions de l'Armée Rouge dans le « glacis soviétique », comme à Budapest en 1956 ou à Prague en 1968, font que ces pays se proclament « réalistes », en considérant que la Russie continue à représenter un danger réel à cause de sa culture d'ingérence dans son voisinage et de son impérialisme renaissant. La Pologne, la République Tchèque, la Hongrie, la Slovaquie et les pays baltes, à la fois membres de l'OTAN (depuis 1999 pour les trois premiers, depuis 2004 pour les autres) et de l'Union Européenne (depuis 2004) pèsent donc dans le sens d'une politique européenne ferme et déterminée face à la Russie. Les pays baltes sont d'autant plus partisans de la fermeté face à la Russie que celle-ci avait ouvertement fait savoir son opposition à leur admission dans l'OTAN, considérant qu'un tel geste serait une menace directe pour elle, et semblant vouloir réactiver une « doctrine Brejnev » de « souveraineté limitée », sans en avoir, il est vrai, les moyens face à Washington. La Pologne a, elle, connu une crise avec la Russie l'été dernier, alors que le personnel diplomatique de chacun de ces Etats semblait devenir un moyen pour faire pression sur l'autre. La Roumanie et la Bulgarie, membres de l'OTAN depuis 2004, qui doivent intégrer l'UE en 2007, ont une position semble-t-il plus modérée, en considérant la Russie comme une puissance régionale qu'il ne faut pas repousser. Cette modération est toutefois plus nette à Sofia qu'à Bucarest, confrontée à l'ingérence russe en Moldavie, et qui doit donc considérer *de facto* la Russie comme un acteur incontournable dans son environnement.

3. Le contentieux entre la Russie et l'Union Européenne.

Ce problème moldave est représentatif des visions antithétiques que la Russie et l'Union Européenne ont de leur voisinage commun : avec l'élargissement, cette dernière a en effet une frontière commune avec la Biélorussie et l'Ukraine, considérés comme partie intégrante de son

² Pour en savoir plus, voir *Russie.Cei.Visions*, n°5, « Une politique de « petits pas » : les objectifs de la présidence britannique pour le partenariat UE-Russie », Andrew Monaghan
Août 2005, http://www.ifri.org/files/Russie/monaghan_francais.pdf

« étranger proche » par la Russie. Celle-ci considère qu'il lui faut préserver son glacis pour assurer sa sécurité et ses intérêts, tandis que l'UE semble poursuivre une diplomatie des droits de l'homme et de la démocratie. La frontière entre préoccupations démocratiques légitimes et agressivité larvée vis-à-vis de la Russie n'est toutefois pas toujours très nette : pour certains Russes, qui peuvent sembler soutenir les régimes douteux qui leur sont favorables sans prendre le risque d'une sanction démocratique, la politique étrangère de l'UE peut paraître avant tout viser à les exclure de leur espace historique. Avec l'admission de la Roumanie en 2007, l'UE aura une frontière commune avec la Moldavie, toujours déchirée par la sécession transnistrienne, soutenue par Moscou. L'Union, d'abord vue par la Russie comme un espace économique ne pouvant pas représenter une menace pour ses intérêts dans sa périphérie immédiate, semble désormais démentir cela : la crise la plus grave a eu lieu en novembre et en décembre 2004, lorsque la Russie et l'UE ont défendu deux positions opposées au moment des élections ukrainiennes. Alors que Vladimir Poutine a voulu entériner d'office une victoire pourtant douteuse de V. Ianoukovitch candidat qu'il avait ouvertement soutenu, l'UE, portée par l'activisme polonais, a joué un rôle majeur dans le dénouement de la crise et la victoire du candidat de la « révolution orange », Victor Iouchtchenko. Cette crise a révélé les faiblesses, mais aussi les potentialités de l'UE dans son voisinage. A la grande ignorance de l'Ukraine qui caractérise la diplomatie française s'est opposée la volonté polonaise de jouer un rôle majeur en se revêtant de la cuirasse européenne, à son avantage et à l'avantage de l'UE, qui s'est ainsi momentanément transformée en puissance politique. Les divergences entre les différents Etats européens sont apparues au grand jour : alors que les Français semblaient découvrir un pays de cinquante millions d'habitants et seulement prendre conscience à ce moment des bouleversements qu'avait entraînés l'élargissement, la Pologne a mené une politique active de confrontation avec la Russie pour exclure celle-ci du débat ukrainien. Cette crise a trouvé sa conclusion lors de la détérioration des relations russo-polonaises durant l'été 2005 ; un an après les élections, le bouleversement radical que prévoyaient certains n'a cependant pas eu lieu. Si l'Ukraine a obtenu d'être associée au Groupe de Visegrad, elle et Russie entretiennent des liens toujours aussi complexes ; quant à l'UE, elle semble décourager les prétentions européennes de l'Ukraine à moyen terme : en janvier, la Commission a jugé la question de son adhésion « prématurée » et le Conseil a jugé qu'« il n'y [avait] pas urgence à redéfinir les relations » avec elle³. Alors que l'Union commence seulement à prendre conscience de ce voisinage, la Russie dispose de nombreux atouts dans ce pays, et est surtout confrontée à l'influence des Etats-Unis. Le sort de la base russe de Sébastopol, de la mer d'Azov et du l'oléoduc Odessa-Brody-Gdansk sont autant d'enjeux révélateurs de cette lutte d'influence dans le « berceau de la Russie ». L'UE est aussi intervenue dans le Caucase, en envoyant une mission de police en Géorgie, à la demande de son président, issu de la Révolution des Roses, qui a renversé le pouvoir pro-russe en novembre 2003. Cette mission Thémis, si elle est d'envergure limitée, n'en sonne pas moins comme un développement imprévu de la PESD. Moscou, après la crise du Kosovo, avait en effet manifesté son intérêt pour une politique de sécurité européenne qui soit une alternative à l'OTAN, or la projection de l'UE en Géorgie semble au contraire indiquer que la PESD peut se transformer en un bras civilo-militaire de l'euro-atlantisme, intervenant dans ce que la Russie considère toujours peu ou prou comme son glacis⁴. L'UE a également hérité du contentieux entre la Russie et les pays baltes, concernant les frontières et la protection des minorités russophones. La Russie accuse en effet l'OSCE, sur laquelle elle avait d'abord compté après la dissolution de l'URSS pour instituer un nouvel ordre européen, et l'Europe plus généralement, de montrer bien peu de zèle face à ce problème comparé à l'aval qu'elle avait donné à

³ Hérodote, « L'Ukraine entre Est et Ouest, les limites de grilles de lecture héritées de la guerre froide », Cyrille Gloaguen 3^e trimestre 2005, n°18, Paris.

⁴ *Annuaire français de relations internationales*, Annie Jafalian, « Le Caucase du Sud et l'Union européenne : vers une coopération renforcée ? », 2005, n° VI, pp. 398-409
http://www.frstrategie.org/barreCompetences/approchesRegionales/afri_caucase_sud.pdf

l'intervention au Kosovo. Le conflit tchétchène est un autre point chaud des rapports russo-européens : si Moscou accepte l'aide économique européenne devant contribuer à la stabilisation du Caucase, elle refuse toute ingérence dans ses problèmes de sécurité. L'attitude peu cohérente, sinon méprisante, de Bruxelles lors du drame de Beslan n'a pas contribué à relever son prestige à Moscou. Le dossier caucasien illustre, en fait, les différences d'appréciation que la Russie porte sur l'UE et celles que l'UE et ses membres portent sur la Russie.

III. Les perspectives d'avenir : vers l'incompréhension, le pur spectacle, ou un véritable partenariat ?

1. La variable euro-atlantique.

À la suite des attentats du 11 septembre, Vladimir Poutine a saisi l'occasion de hausser son pays au rang de partenaire incontournable de la lutte contre les menaces terroristes, en arguant du fait que la Russie avait fait de la lutte contre ce danger l'axe prioritaire de sa politique de sécurité depuis la guerre en Tchétchénie et les tentatives islamistes de chasser les Russes du Caucase en déstabilisant les différentes républiques caucasiennes de la Fédération de Russie et en perpétrant des prises d'otages et des attentats spectaculaires aussi bien dans les villes russes au nord du Terek qu'à Moscou. Vladimir Poutine a également choisi de laisser les États-Unis installer des bases en Ouzbékistan, au Tadjikistan et au Kirghizistan plutôt que de s'y opposer en vain, se montrant ainsi un partenaire responsable, voire ambitieux lorsqu'il proposa aux Européens de profiter des capacités logistiques russes pour intervenir en Afghanistan avec les Américains. Or, si ces derniers ont pleinement accepté la logique russe d'une alliance internationale, rassemblant aussi bien l'ensemble euro-atlantique que l'Inde et la Chine contre les différentes menaces où des musulmans voire des islamistes sont impliqués, les différents pays européens, et l'Union Européenne en particulier, peinent à accepter cette logique d'une réponse militaire massive face à une menace asymétrique, et continuent à condamner les violations des droits de l'homme en Tchétchénie. La Russie, dont la tradition diplomatique tend à privilégier les rapports bilatéraux et éprouve des difficultés à dialoguer avec des institutions collégiales comme l'OTAN ou l'UE, a en conséquence essayé de profiter de cette nouvelle configuration internationale pour dialoguer directement avec les États-Unis en négociant autre chose que le désarmement nucléaire. Parallèlement, la création du COR a permis aux Russes de considérer que le dialogue ne se ferait plus sur le mode « membres de l'OTAN contre la Russie », comme cela lui semblait être le cas au CCM, mais sur une relation d'égalité et d'association, sinon d'accès aux prises de décision. Les nouveaux adhérents à l'OTAN ont cependant obtenu de pouvoir retirer du débat commun avec la Russie des sujets qu'un membre de l'Organisation atlantique jugerait trop sensible. La Transformation de l'OTAN, avec la création d'une *NATO Response Force*, semble également plus prometteuse à leurs yeux pour la lutte contre les menaces asymétriques que la PESD en formation, qui semble privilégier les missions de maintien de la paix, et dont les *battlegroups* de réaction rapide commencent seulement à se mettre en place. Le secrétaire général de l'OTAN, M. Jaap de Hoop Scheffer a également jugé en avril que le chemin de l'Ukraine vers l'intégration euro-atlantique serait « long et sinueux », ce qui contraint l'Ukraine à poursuivre sa politique d'équilibre. Vladimir Poutine semble donc avoir choisi de dédramatiser la relation de la Russie à l'OTAN, considérant que celle-ci a réussi à relégitimer sa présence en Europe, au point de répondre avec une apparente décontraction « Pourquoi pas ? » à un journaliste qui lui demandait s'il envisageait de faire intégrer la Russie à l'Alliance Atlantique. Son objectif semble toutefois ne pas être de retirer des dividendes d'un

alignement sur l'OTAN, mais de se donner les moyens d'accompagner les évolutions inévitables, sinon souhaitables pour la Russie, pour obtenir un blanc-seing des Etats-Unis dans la conduite des opérations en Tchétchénie. Que les Etats-Unis semblent vouloir à nouveau user du droit d'ingérence sans mandat de l'ONU pour intervenir en Iraq comme il l'avait fait eu Kosovo, et la Russie fait de nouveau entendre sa désapprobation, sur un mode toutefois mineur afin de ne pas se couper de Washington. Les rencontres entre Vladimir Poutine, Gerard Schröder et Jacques Chirac, puis les exercices militaires réalisés avec la Chine durant l'été 2005 peuvent apparaître comme une manière de faire pression sur les Etats-Unis en montrant ce à quoi pourrait aboutir un refus américain définitif de laisser plus de place à un système mondial multipolaire, tandis que les Etats-Unis semblent continuer à vouloir affaiblir directement ou indirectement la Russie en Ukraine, dans le Caucase et en Asie centrale. De fait, si la Chine peut menacer à terme la souveraineté russe à l'est de l'Amour, son association au Groupe de Shanghai et la coopération russo-chinoise, couplée avec l'esquisse d'un dialogue sino-indien, pourraient constituer une menace pour la suprématie américaine actuelle.

2. Les perspectives de coopérations ciblées sectorielles et régionales russo-européennes : l'exemple de Kaliningrad.

L'Europe, elle, avec la crise iraquienne, l'échec du Traité Constitutionnel et la présidence britannique, ne semble pas prête à s'ériger en pôle autonome par rapport au système euro-atlantique, la Russie continue à privilégier les rapports bilatéraux avec les pays qui semblent souhaiter maintenir ou approfondir leurs liens avec elle. Les divisions de l'UE sont apparues au grand jour lorsque, à la compréhension exprimée par la France aux positions russes concernant l'enclave de Kaliningrad, et au soutien de la France et de l'Allemagne à la célébration de la victoire de l'Armée Rouge en 1945, ont répondu l'hostilité et l'indignation de la Pologne et des pays baltes. L'élargissement de l'Union Européenne n'a pas en fait rapproché l'Union de la Russie, comme une représentation hâtive de l'espace européen pourrait le faire penser, mais l'a mise en contact avec un territoire russe, qu'elle enclave, à savoir l'*oblast* de Kaliningrad. Les difficiles négociations concernant les voies de communication reliant cette enclave au reste du territoire russe, et plus précisément concernant le transit des citoyens russes à travers la Lituanie et la Lettonie ont montré que les logiques russe et européenne pouvaient difficilement se concilier. La Russie, en effet, craint de voir un mouvement séparatiste se développer dans le seul port militaire libre de glaces toutes l'année qu'elle possède dans la Baltique et qui symbolise la victoire russe de 1945 dans la Grande Guerre Patriotique, et pose la relative liberté de circulation des Russes à travers l'ancien espace soviétique comme un droit hérité de cette période glorieuse. L'Union, de son côté, refuse de commencer à faire des entorses aux règles qui régissent l'espace Schengen, et est poussée à l'intransigeance par la Pologne et la Lituanie. A l'inverse, l'Allemagne, dont le berceau se trouve en partie dans l'ancienne Königsberg, et la France ont manifesté une volonté plus nette de négociation. Le compromis trouvé a donné satisfaction à la Russie, puisque la Commission a renoncé au terme de « visa » au profit d'un « document de transit facilité » (FTD : *Facilitated Transit Document*) permettant à Vladimir Poutine de mettre à son crédit d'avoir préservé les droits russes dans la région et d'avoir fait céder l'UE. Cet exemple de coopération régionale est en fait, paradoxalement, plus révélateur des blocages que des perspectives d'avenir offertes par le voisinage direct entre les deux entités. Les enjeux que posait cette enclave ne relèvent pas seulement, toutefois, d'un affrontement de principes et de la mise en place d'un nouveau rapport de forces dans la région plutôt défavorable à la Russie. Cette enclave est en effet stigmatisée par ses voisins comme une sorte de *failed state* miniature, qui condenserait toutes les faiblesses de la Russie contemporaine, à savoir la pauvreté, la déliquescence de l'Etat, le trafic de drogues, d'êtres humains et d'armes, et les risques environnementaux et nucléaires. Quoique cette présentation de l'enclave par ses voisins soit partisane (si l'on tient compte de l'économie informelle, le

niveau de vie en parité de pouvoir d'achat atteint 95% du niveau de vie en Lituanie), elle a confronté la Russie à de nombreux problèmes contemporains et cette dernière a montré de la réticence à en discuter avec son interlocuteur européen. Ces défis de *soft security*, s'ils ne sont nullement niés par Vladimir Poutine dans sa politique intérieure, confrontaient en effet la Russie à sa faiblesse actuelle, accentuée par l'arrogance que manifeste parfois l'Union à son égard. Cette dernière pose, de fait, souvent les mêmes conditions à la Russie lors des négociations qu'aux pays qui souhaitent intégrer l'UE. En voulant pousser la Russie à se réformer dans le sens qu'elle désire, l'UE froisse la susceptibilité russe et se fait soupçonner de vouloir s'ingérer dans les affaires intérieures de la Fédération. Les négociations ont en fait permis de distinguer trois écoles de pensée parmi les milieux dirigeants de Russie : les « réalistes politiques », qui estiment que l'affrontement entre l'Est et l'Ouest n'est pas terminé, voire qu'une Allemagne révisionniste manipule l'UE ; les « libéraux », qui estiment que Kaliningrad, depuis la fin de la Guerre Froide, est inutile stratégiquement, et estiment que Moscou comme Bruxelles doivent négocier ; les « globalistes », qui estiment qu'il faut tirer profit de la mondialisation, que les régions devraient négocier entre elles et que Kaliningrad pourrait être un « laboratoire » pour Moscou et Bruxelles⁵.

3. Vers une « maison commune » européenne ?

Tandis que la Russie cherche à créer un Espace Economique Commun avec le Kazakhstan, la Biélorussie et l'Ukraine, cette dernière et la Géorgie cherchent à réactiver le GUAM avec l'aval des « Occidentaux ». Quoique chacun affirme en effet récuser désormais les notions d'affrontement entre l'Ouest et l'Est et de zones d'influence, c'est bel et bien une stratégie de refoulement de l'influence russe qui est perçue à Moscou. Que les Etats-Unis critiquent le régime dictatorial de la Biélorussie alors qu'ils s'abstiennent de critiquer des dictatures qui leur sont favorables est vu comme la prémisse d'une tentative américaine visant à renverser le régime en place. Cette dernière reste en effet l'alliée la plus fidèle de Moscou dans la région, et est crainte par ses voisins comme un possible plate-forme pour un déploiement militaire russe. Le rejet du plan Kozak, avalisé par Vladimir Poutine, par la Moldavie a été interprété comme une défaite pour la Russie due à une ingérence de l'UE. Mettre fin à la sécession de la Transnistrie, qui représente pour Moscou un poste avancé aux abords de l'Europe centrale et des Balkans, supposerait en fait une volonté commune de coopérer⁶. Il faudrait, d'un côté, que la Russie accepte de considérer l'UE comme un acteur fiable n'ayant pas pour but de miner sa puissance et, d'un autre côté, que l'UE accepte d'inclure la Russie dans le processus de normalisation pour invalider les craintes russes. Cette participation de Moscou au règlement du conflit est incontournable vu l'hostilité nourrie par la Transnistrie à l'encontre de l'Europe. L'arme économique, si elle peut s'avérer nécessaire pour faire pression sur les deux interlocuteurs, est toutefois insuffisante : la participation de la Russie semble indispensable pour permettre de démanteler les stocks d'armes de la 14^{ème} de l'ancienne URSS dont la Transnistrie a hérité. Le contrôle de la frontière suppose également d'inclure l'Ukraine dans ce processus de résolution du conflit moldave. Si les deux partenaires parvenaient à dénouer ce nœud gordien, un grand pas serait sans doute franchi dans l'apprentissage d'une coopération pratique, et ne consistant pas seulement un déclarations de principes. Le dernier sommet, en mai, semble de fait n'avoir amené qu'un progrès symbolique concernant les « feuilles de route » des quatre Espaces Communs. Le rejet de la Constitution européenne a parallèlement été vécu comme un coup d'arrêt au dynamisme et à l'attractivité de l'UE, tandis que Vladimir Poutine semble avoir tiré les leçons de la Révolution Orange en créant en mars 2005 un département devant promouvoir

⁵ Pour en savoir plus, voir *Hérodote*, « Kaliningrad : une « île russe » au sein de l'Union Européenne élargie », Frank Tétard, 3^e trimestre 2005, n°118, Paris.

⁶ Pour en savoir plus, voir *Cahier de Chaillot* n°60, Dov Lynch, « la Russie face à l'Europe », mai 2003

l'influence de la Russie dans son étranger proche. En utilisant les mêmes moyens que ses concurrents occidentaux, à savoir l'action d'ONG, et en renonçant au maintien du *statu quo* et des régimes dictatoriaux prorusses, Moscou pourrait désormais être l'artisan de nouvelles « révolutions démocratiques ». MM. Iouchtchenko et Saakachvili pourraient se voir remplacer par des hommes politiques élus ayant la même conception de la démocratie que les équipes dirigeantes de Moscou, pour mettre en place un espace intégré comprenant la Russie, la Biélorussie, l'Ukraine et le Kazakhstan, mais aussi les pays du Caucase et d'Asie Centrale⁷. Si l'on prend en compte l'évolution démographique de la Russie, qui risque de réduire sa population à cent millions en 2050, et les tendances migratoires qui dépeuplent la Sibérie, il est probable que le caractère européen de la Russie va s'accroître, et cette dernière n'oublie pas de rappeler qu'elle est le seul pays non membre de l'UE à avoir un statut privilégié dans la PESD. Il est vrai que la Russie ne participe pas actuellement à des missions de maintien de la paix encadrées par l'UE, et que les troupes russes ont suscité des évaluations fort diverses pour leur action dans le cadre de la KFOR ; il est vrai également que les prétentions russes dans la prise de décision européenne ont semblé exorbitante, puisqu'elle revenaient à avoir un droit de veto indirect en prônant de n'agir que dans le cadre d'une résolution de l'ONU. Il n'en reste pas moins que, si la Russie venait à abandonner la Tchétchénie, ce serait une première victoire pour les islamistes, qui pourrait aboutir à une recrudescence des attaques dans tous les Etats occidentaux. De même, l'approvisionnement en matières premières et en hydrocarbures de Sibérie risque de devenir de plus en plus fondamental pour l'Europe, *a fortiori* si l'instabilité augmente au Moyen-Orient, et la menace démographique chinoise sur l'Extrême-Orient russe pourrait donc en venir à concerner également les intérêts européens. Cette « maison commune » européenne, souhaitée par Gorbatchev, si elle ne relève pas d'un avenir proche, doit en conséquence rester dans les esprits. L'intégration de la Turquie, qui est souhaitée par certains et qui répond aux intérêts stratégiques américains, est propre à réveiller en Russie une animosité ancienne contre l'héritière de l'Empire Ottoman, qui développe actuellement une politique active en Azerbaïdjan et en Asie Centrale turcophone. La Russie, considérée par certains comme la rédemptrice future de l'Europe avant la Révolution de 1917, puis sous sa forme marxiste après 1917, pourrait être tentée d'éprouver à nouveau une forme de répulsion envers une Europe perçue comme décadente et dénuée d'idéaux, de la même manière que les conflits yougoslaves ont montré la persistance de la sensibilité panslave. S'il est encore trop tôt pour parler d'une convergence entre l'UE et la Russie, à l'heure où celle-ci semble en pleine réorganisation intérieure pouvant sembler mettre à mal les principes des droits de l'homme et de la démocratie tels que l'UE les défend, la mansuétude dont fait preuve cette dernière avec la Turquie contraste avec ses condamnations plus ou moins voilées de la Russie. C'est finalement l'autonomie de l'Union Européenne vis-à-vis des Etats-Unis qui semble douteuse, au vu cette politique de voisinage qui paraît justifier les représentations héritées de la Guerre Froide, que conserve une partie de l'Etat-major et de l'intelligentsia russes. Si Vladimir Poutine promeut la coopération avec l'UE, les Etats-Unis et l'OTAN dans la lutte contre les menaces asymétriques, nourrir le sentiment d'encerclement n'est sans doute pas la meilleure stratégie à suivre pour permettre au partenariat de se concrétiser.

Quoique les structures et les accords entre la Russie et l'Union Européenne ne manquent pas, le manque de substance de ces relations fait toutefois subsister douter sur la volonté des deux partenaires de construire un espace commun couvrant aussi bien l'économie, la justice, la sécurité et la culture. La réticence de la Russie à laisser l'UE avoir un droit de regard dans des domaines qui la touche indirectement est nourrie par le manque de politique claire de cette

⁷ LE MONDE, « Les néoconservateurs de Poutine », par Ivan Krastev, 7 novembre 2005, <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0,36-707332,0.html>

dernière à son égard, que la stratégie commune adoptée n'a pas comblé. Entre les exigences posées par Bruxelles, la défiance des nouveaux membres de l'UE et l'inexistence d'une politique continue des pays disposés à négocier avec elle, l'absence d'interlocuteur stable est patent. A la déception de la Russie à l'égard de la PESD, que Moscou avait pensé pouvoir influencer, s'ajoute l'extension de l'OTAN, qui semble n'être pas encore venue à terme. Si la lutte contre le terrorisme a permis de relancer la coopération avec les Etats-Unis et l'OTAN, l'intervention américaine en Iraq et les évolutions rapides qui caractérisent ce que la Russie comme son « étranger proche », et qui sont dues en partie à l'attractivité exercée par la prospérité européenne sur ces pays, a conduit au refroidissement des relations entre la Russie et ses différents interlocuteurs occidentaux. Le règlement des conflits et des situations bloquées dans la périphérie russe, et désormais européenne depuis le dernier élargissement, suppose toutefois que ces deux partenaires acceptent de coopérer sans considérer que l'un des deux doit se retirer de cet espace. Quelles que soient les évolutions politiques des deux entités, les intérêts énergétiques et stratégiques communs à plus long terme devraient inciter à développer un véritable partenariat. Faute de quoi, les relations russo-européennes risqueraient d'aboutir soit à une impasse, soit à un cérémoniel n'ayant pas d'autre fin que le maintien de relations dénuées de toute implication.

