

Les relations UE-Russie : une regrettable continuité

Auteur :

Arkady Moshes, *Directeur de programme, Programme de recherche sur la Russie dans le contexte régional et mondial, Institut finlandais d'Affaires internationales, Helsinki*

Introduction :

L'année 2008 était porteuse de grandes attentes pour la relance des relations entre la Russie et l'Union européenne. Après le remplacement de Vladimir Poutine par Dimitri Medvedev au poste de président de la Fédération de Russie, avec sa réputation, en Occident, d'homme relativement libéral et légaliste, de nombreuses instances bruxelloises et certaines capitales européennes espéraient vivement un rapprochement russo-européen. En juin, le 21^e sommet UE-Russie avait marqué le lancement des négociations d'un nouvel accord-cadre bloqué depuis près de 2 ans par les Européens.

Toutefois, la réalité a été très mouvante et n'a pas été conforme aux attentes. Sur le plan intérieur, la Russie n'a montré aucun signe de libéralisation qui aurait pu faire évoluer favorablement le dialogue bilatéral et aurait pu témoigner de la volonté de Moscou de combler le prétendu fossé de valeurs, qui rend l'existence d'un « partenariat stratégique » peu crédible. Au lieu de réformer le système de gouvernance, le nouveau président s'est contenté de faire accepter une loi augmentant la durée des mandats présidentiel et parlementaire.

Sur le plan externe, pour la première fois dans l'histoire post-soviétique, la Russie a utilisé sa puissance militaire en dehors de son territoire afin de modifier, par la force, les frontières d'un autre Etat, la Géorgie, membre à part entière de l'ONU. A la suite du conflit, le président russe, Dimitri Medvedev, a annoncé une nouvelle doctrine de politique étrangère qui revendique notamment des « zones d'intérêts privilégiés ». L'Union européenne a qualifié d'inacceptables les actions de la Russie, même si cette déclaration était davantage de nature morale et n'avait pas de conséquences pratiques.

Enfin, en janvier 2009, à la suite de la crise du gaz entre la Russie et l'Ukraine, qui semblait une conséquence logique d'un système de commerce et de transit du gaz totalement opaque sur le territoire de l'ancienne Union soviétique, l'Europe a vu sa sécurité énergétique menacée. La Russie perdant sa réputation de fournisseur énergétique fiable de l'Europe, le concept clé d'une communauté énergétique émergente pouvant servir de pierre angulaire à un partenariat bilatéral a subi un sévère revers.

Toutes ces évolutions tendent à montrer que le processus d'aliénation mutuelle de la Russie et de l'Europe non seulement ne s'est pas arrêté mais qu'il s'est accéléré, en dépit de toute la rhétorique bureaucratique et, plus important encore, de tous les intérêts économiques mutuels. Comme l'indiquait Dimitri Trenin, directeur du Centre Carnegie de Moscou, en janvier 2009, la Russie ne cesse de s'isoler des États-Unis et de l'Europe, qui étaient autrefois ses partenaires occidentaux potentiels.

A court terme, les possibilités d'inverser cette tendance sont plutôt faibles. Il existe au moins trois éléments majeurs qui, dans un avenir immédiat, auront un impact négatif sur les perspectives de création d'un partenariat durable entre la Russie et l'Europe. Il s'agit de la difficulté de la Russie de se remettre en cause dans ses relations avec l'Union

européenne, d'une très longue liste de polémiques et d'oppositions bilatérales et de la détérioration de l'image mutuelle.

Le renforcement de la confiance en soi de la Russie

Rien ne peut sans doute mieux illustrer le changement de l'évaluation russe de l'Union européenne et de la relation entre les deux parties qui existait sous l'ère Poutine que la comparaison des définitions inscrites dans le Concept de politique étrangère russe de 2000 et dans le document de 2008 qui l'a remplacé. Le premier document estime que les relations Russie-Union européenne sont « d'importance majeure » pour Moscou tandis que son successeur considère l'Union européenne comme « l'un des principaux partenaires commerciaux, économiques et politiques ».

Le passage du qualificatif de « majeure » à celui de « l'un des » semble difficile à comprendre, surtout si l'on prend en compte le fait que, dans l'intervalle des deux documents, l'Union européenne s'est élargie et que sa part dans le commerce avec la Russie est passée d'un tiers à plus de la moitié. Toutefois, il existe des raisons qui expliquent cette analyse russe. Elles se retrouvent notamment dans le fait qu'après des années de « boom » pétrolier, la Russie a commencé à se considérer comme économiquement plus forte et comme réussissant mieux que ce n'était réellement le cas avec ses énormes problèmes économiques, sociaux et démographiques, avec un certain nombre de succès diplomatiques que Moscou avait remportés, ou pensait avoir remportés, dans ses négociations avec l'Occident, ou encore avec le sentiment nouveau que l'Union européenne, prise globalement, était considérée comme un acteur faible et incapable en matière de politique étrangère.

En ce qui concerne les acteurs européens, il convient de prendre en compte les éléments suivants. Tout d'abord, au milieu de l'actuelle décennie, la Russie était parvenue à tenir ses affaires internes à l'écart de l'agenda russo-européen. Par le biais d'une école de pensée européenne plutôt influente, Moscou s'était efficacement promue comme une « démocratie imparfaite » et avait œuvré pour privilégier les intérêts pragmatiques sur les valeurs libérales. Le fait que l'Europe accepte, ou non, de ne pas donner de leçons à la Russie sur ses affaires intérieures était-il favorable aux intérêts européens ? La question reste très théorique ; en réalité, Moscou a eu l'impression que les valeurs importaient peu pour l'Europe. Elles étaient plutôt un moyen de marchander des concessions, qu'elles soient économiques ou non.

Deuxièmement, sur le plan diplomatique, la Russie a appris à utiliser le cadre juridique existant de manière très sélective, sans se sentir obligée de respecter l'ensemble des accords mutuels et l'Union européenne a accepté cette pratique. De la même manière, la Russie a fait des relations bilatérales avec certains Etats membres de l'Union européenne une priorité, de manière si ouverte et si transparente, qu'elle en a presque légitimé le droit de contourner Bruxelles, lorsque cela est nécessaire.

Troisièmement, intentionnellement ou implicitement, grâce à l'attrait récemment découvert de la richesse russe, l'Europe a laissé s'estomper les frontières du moralement acceptable dans la relation UE-Russie. En arrivant en Russie, certains acteurs des milieux d'affaires européens ont découvert qu'il leur était totalement impossible de passer outre les règles de l'un des pays les plus corrompus au monde où règne le « nihilisme légal », selon les termes du président lui-même, contribuant ainsi à perpétuer, et non à améliorer le système. En outre, de hautes personnalités publiques européennes ont été employées par des entreprises publiques russes et peuvent donc difficilement être considérées comme des acteurs impartiaux.

Dans ces conditions, l'année 2008 aurait dû accroître la confiance en soi de la Russie à l'égard de l'Occident en général et de l'Europe en particulier. En avril, le sommet de l'OTAN à Bucarest avait dû accepter la position de certains alliés européens majeurs et refuser à l'Ukraine et à la Géorgie un Plan d'action pour l'adhésion. La décision en soi était logique, même si elle n'était pas la seule possible, tant que l'Ukraine manque de

soutien populaire interne pour rejoindre l'OTAN et donc que sa demande manque de légitimité démocratique, et tant que les frontières de la Géorgie avec ses voisins ne sont pas toutes pacifiées. Toutefois, on acceptait aussi l'idée que la Russie avait retrouvé son pouvoir de veto *de facto* sur l'extension des institutions euro-atlantiques sur le territoire de la CEI, et cela ne pouvait que renforcer l'assurance de la Russie dans sa ligne politique.

L'issue du conflit russo-géorgien a renforcé l'impression que la Russie avait regagné des droits exceptionnels dans l'espace post-soviétique. Après une courte période de réflexion, l'Union européenne a presque repris son attitude habituelle à l'égard de la Russie. Le sommet bilatéral n'a pas été suspendu et les négociations sur l'accord-cadre ont repris. Cela ne sert pas à grand-chose de se demander si l'Union européenne avait d'autres possibilités. On conçoit assez aisément que, concrètement, l'Union européenne avait suffisamment de raisons d'être satisfaite du compromis obtenu et du retrait des troupes russes du territoire géorgien. Toutefois, ce constat est inquiétant car comme l'indique Charles King de l'Université Georgetown à Washington, il amène à penser « que le Kremlin et le Russe moyen peuvent maintenant envisager un monde dans lequel ils n'ont pas à se préoccuper des autres ».

Par ailleurs, il était extrêmement encourageant pour Moscou, dans le cadre de sa politique européenne, de prolonger la crise politique en Ukraine. L'échec des forces de la coalition Orange à créer un système de gouvernance efficace et transparent a simultanément conduit à faire apparaître, en Europe, une nouvelle vague de lassitude à l'égard de l'Ukraine et à aider les dirigeants russes à surmonter l'arrière-goût de la douloureuse débâcle qu'ils connaissaient depuis 2004 en matière de politique étrangère.

Il est encore difficile de dire dans quelle mesure l'issue de la crise gazière russo-ukrainienne de janvier 2009 a affecté la confiance en soi de Moscou. D'une part, les responsables russes semblent préoccupés par la détérioration de la situation économique et de l'image de la Russie infligée par le conflit et ils doivent réaliser que, cette fois-ci, les intérêts de « l'Europe proprement dite » étaient en jeu, ce qui ne devrait pas être sans conséquences. D'autre part, tant que l'Ukraine reste en dehors du périmètre de la sécurité énergétique de l'Europe, que la politique énergétique commune en est au mieux à ses débuts et que les routes d'approvisionnement alternatives sont inexistantes, la situation n'est pas près de changer radicalement.

D'une certaine manière, la crise économique pourrait influencer l'approche russe à l'égard de la politique européenne et la rendre plus coopérative, mais cela prendra du temps. D'ici là, il est bien plus probable que les dirigeants russes continueront à dire « non » à l'Europe, fermement et sans hésitation, lorsqu'ils l'estimeront nécessaires.

Accord sur un désaccord ?

Pendant ce temps-là, la liste des conflits de l'agenda bilatéral ne cesse de s'allonger, et non de diminuer. Prises individuellement, ces questions comportent un fort potentiel de conflits mais prises globalement, elles pourraient sans doute faire des négociations d'un nouvel accord-cadre une mission impossible, à moins que les deux parties acceptent de signer, non pas un traité global, mais une déclaration politique vide de sens. Les principales divergences concernent essentiellement quatre domaines.

Il s'agit tout d'abord du domaine énergétique, auparavant considéré comme un catalyseur du partenariat stratégique. Déjà, avant la dernière crise gazière russo-ukrainienne, il faisait l'objet d'une lutte acharnée et durable. Les investisseurs européens sont intéressés par l'accès au marché russe en amont qui est toutefois, dans sa grande majorité, fermé aux étrangers, exceptés pour certains accords *ad hoc* négociés individuellement. De leur côté, les entreprises russes souhaiteraient accéder aux marchés européens de distribution en aval, mais elles font face à la fois à la résistance des monopoles locaux qui, cela se comprend, ne veulent pas perdre leurs propres profits, et à l'ensemble des acteurs européens, préoccupés par le fait que des entreprises

étrangères pouvant bénéficier des ressources de leurs Etats respectifs puissent injustement profiter de l'ouverture totale des marchés européens. La Russie dispose d'un quasi-monopole sur le transit des ressources énergétiques d'Asie centrale et refuse de ratifier le protocole de transit annexé à la Charte européenne de l'énergie qui faciliterait l'accès de l'Europe à cette région. Il est à noter que le système ukrainien de transport du gaz est le seul de la région qui ne soit pas contrôlé par le monopole gazier *Gazprom*, ce qui constitue un élément important dans l'équation globale.

Toutefois, plus important encore est peut-être le fait que l'Europe ne pense plus que la Russie, avec la stagnation de sa production pétrolière et gazière, restera un fournisseur fiable à long terme. Comme l'indique l'analyse des relations UE-Russie publiée par la Commission européenne en novembre 2008, les « conflits de la Russie avec les Etats de transit associés à une insuffisance d'investissement en amont par rapport à la demande croissante suscitent des préoccupations sur l'approvisionnement futur ». Compte tenu de ces préoccupations, l'Europe n'a pas d'autre choix que de diversifier son approvisionnement ce qui ne peut qu'accentuer les divergences. La concurrence entre le projet Nabucco, soutenu par l'Union européenne, et les projets Nord Stream et South Stream (en mer Baltique et en mer Noire), soutenus par la Russie, pourrait, dans certaines circonstances, se transformer en véritable impasse avec des implications politiques.

Deuxièmement, la Russie et l'Union européenne ne peuvent pas trouver un accord sur l'avenir de leur voisinage commun. Si l'Union européenne ne souhaite apparemment pas provoquer la Russie par ses actions à l'Est des frontières postérieures à l'élargissement de 2004-2007 de l'Union européenne, elle n'a pas d'autre choix que d'augmenter, et non de diminuer, son activité dans cette région. L'Union européenne doit réaliser que, sans véritable transformation de la région et sans son intégration progressive *de facto* dans l'espace économique et même juridique européen, elle ne sera pas en mesure de surmonter le fossé existant en termes de richesses et de faire face aux multiples défis liés à la « soft security ». Parallèlement, l'Union européenne ne peut pas accepter l'idée d'une sphère d'influence.

L'union européenne a soutenu les réformes en Ukraine, qui démontre de fortes aspirations européennes. Elle n'a cessé de demander la libéralisation du régime en Biélorussie et son insistance commence à porter ses fruits, contribuant à la réorientation en cours de la politique étrangère de Minsk. Elle s'est transformée en donateur pour relancer l'économie géorgienne, suite à la guerre. Et pour finir, elle a lancé plusieurs initiatives régionales, la plus récente étant le Partenariat oriental qui est suffisamment radical pour que la Russie n'y participe pas et reste à l'écart. Il fait peu de doutes que Moscou considèrera tous ces éléments comme les signes d'une nouvelle rivalité quasi-géopolitique et prendra des contre-mesures à l'égard de cette région, utilisant pour cela tout un arsenal d'instruments dont elle dispose.

Troisièmement, au lieu d'évoluer sur la voie d'un espace commun de sécurité extérieure, la Russie et l'Europe continuent de se quereller sur les principales questions d'actualité liées à la sécurité européenne. La question du Kosovo constitue un important point de divergence. Les États-Unis et la majorité des Etats membres de l'Union européenne, lorsqu'ils manquent d'arguments de persuasion pour affronter l'opposition de la Russie à l'indépendance de ce territoire, ignorent tout simplement les protestations de Moscou et considèrent la situation comme un fait accompli¹, auquel fait tout simplement écho la décision de la Russie de reconnaître l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de la l'Abkhazie. Les actions unilatérales, plutôt que concertées, sont donc devenues la nouvelle norme.

Une initiative russe visant à renégocier l'architecture de sécurité européenne, même si elle n'a pas été reçue négativement, pourrait aussi devenir une question conflictuelle. L'Europe ne comprend pas pleinement les raisons de cette initiative. Les dirigeants russes tentent-ils d'affaiblir le potentiel des organisations existantes telles que l'OSCE, qui ne lui convient pas en raison de ses activités visant à promouvoir les institutions

¹ En français dans le texte original.

démocratiques ? Cherchent-ils à diminuer le rôle des États-Unis et de l'OTAN sur le continent ? S'agit-il de revenir à l'architecture européenne de sécurité de la fin des années 1980, lorsque deux alliances militaires étaient engagées dans une sorte de « relation d'égaux » ? Quelle que soit l'idée sous-jacente, il est évident que le mécontentement russe à l'égard de l'ordre sécuritaire actuel va à l'encontre des conceptions européennes majoritaires et, de manière symbolique, éloigne les deux parties plutôt qu'elle ne les rapproche.

Enfin, la relation UE-Russie se caractérise aussi, actuellement, par un certain nombre de divergences entre la Russie et certains pays de l'Union européenne. Il est inévitable que ces conflits bilatéraux s'inscrivent, et s'inscriront, dans l'agenda commun, car les États membres de l'Union européenne disposent désormais de tous les instruments institutionnels pour qu'il en soit ainsi. Toutefois, si dans les premières années postérieures à l'élargissement, cela a essentiellement concerné les nouveaux États membres (il suffit de rappeler le veto polonais au lancement des négociations du nouvel accord-cadre associé à l'interdiction russe sur les importations de viande polonaise ou encore la crise russo-estonienne sur la statue du soldat de bronze), d'autres conflits bilatéraux sont récemment apparus. Ainsi, les restrictions sur les exportations de bois russes, qui touchent sévèrement l'industrie finlandaise, sont devenues un sujet de préoccupation pour les responsables de la Commission européenne.

Le problème de l'image

Tout ceci a déjà sérieusement affecté les images mutuelles de la Russie et de l'Union européenne. Depuis longtemps, la Russie ne considère plus l'Union européenne sous le seul prisme du partenariat. Actuellement, même dans les communautés d'experts, on entend souvent que la politique de l'Union européenne vise à sécuriser les concessions unilatérales de la Russie en termes commerciaux, économiques et politiques. Lors de son allocution au Forum de Davos en janvier 2009, le Premier ministre russe Vladimir Poutine a appelé les entrepreneurs occidentaux à cesser leur « pratique coloniale », ce qui semble être sa vision de la politique occidentale à l'égard de la Russie. Il convient, par ailleurs, de répéter qu'en ce qui concerne la politique commune de voisinage, l'Europe est considérée comme jouant un jeu à somme nulle avec la Russie.

En Europe, l'image de la Russie, autrefois associée aux réformes et à l'émergence d'institutions démocratiques, est désormais totalement inversée. Les médias européens se concentrent essentiellement sur les assassinats de personnalités de l'opposition, sur les actions de la police anti-émeute contre les protestataires, sur les affaires juridiques déposées devant la Cour européenne des Droits de l'Homme de Strasbourg par les citoyens russes n'ayant pas réussi à obtenir justice dans leur propre pays, etc. Les commentaires sur les autorités russes sont généralement sceptiques, si ce n'est ouvertement négatifs. Alors que les rapports sur la « dé-démocratisation » de la Russie étaient jusqu'à présent souvent accompagnés d'éloges sur sa « stabilité », maintenant que la baisse des prix énergétiques ruine les finances russes, même les commentaires les plus favorables à la Russie sont très prudents lorsqu'ils lui annoncent un bel avenir.

Le fossé des valeurs est, à cet égard, une question sous-jacente. Les spécialistes de l'Europe et même le milieu des affaires l'ont ignoré un temps, contrairement à la société dans son ensemble. Très concrètement, les députés européens peuvent tout à fait demander, durant d'éventuelles procédures de ratification parlementaire par exemple, si l'Union européenne, qui est tout de même une communauté de nations basées sur des valeurs, peut établir un partenariat stratégique, sans même parler d'intégration, avec un État qui n'adhère pas aux mêmes principes. Les récentes tentatives des députés européens de réintroduire la question des valeurs afin de rappeler à la Russie ses engagements liés à son appartenance au Conseil de l'Europe et à l'OSCE constituent une réponse aux préoccupations de la société.

Quelle issue possible ?

Cette analyse peut sembler extrêmement attristante à tous ceux qui souhaiteraient promouvoir un véritable partenariat entre l'Europe et la Russie. En outre, elle peut sembler totalement contradictoire avec le principe selon lequel l'Union européenne et la Russie ont des intérêts communs ou, du moins, divergents. Il ne fait aucun doute que l'interdépendance énergétique restera vitale. La Russie et l'Union européenne font face à une concurrence croissante de la part des autres centres de pouvoir et pourraient avoir intérêt à coopérer pour faire face ensemble à ce défi. Les Russes sont fortement attirés par l'Europe, ce qui se manifeste par une croissance exponentielle des voyages, des échanges universitaires et même des achats immobiliers, ainsi que par une intégration qui ne pose pratiquement aucun problème à des millions de citoyens russes vivant dans les pays européens. Quant à la modernisation russe, elle est pratiquement impossible sans les marchés, les technologies et les investissements européens. En résumé, les considérations qui guidaient la « politique de choix européen de la Russie », prônée par Vladimir Poutine lors de son premier mandat présidentiel, tout comme un ambitieux agenda de rapprochement bilatéral, n'ont pas perdu leur bien-fondé.

Toutefois, le problème est qu'il ne se traduira pas automatiquement en politiques. Pour cela, les élites russes chargées de la politique étrangère qui, au cours des dernières années, se sont renforcées en soutenant une ligne conservatrice plus dure à l'égard de l'Europe, auraient à repenser leur approche.

La crise économique devrait jouer un rôle. Les derniers mois de l'année 2008 ont montré que la « superpuissance énergétique » était bien plus vulnérable aux fluctuations du marché qu'elle n'était prête à l'admettre au départ, qu'au lieu de devenir un havre financier, la Russie connaissait une fuite des capitaux d'une ampleur inégalée et que l'endettement était également à sens unique, de l'Est vers l'Ouest.

Il ne s'agit là toutefois que d'une partie de la solution. Le reste doit être fait par l'Europe. Comme l'indiquait un chercheur finlandais, Hiski Haukkala, en proposant un partenariat à la Russie, ce qu'elle ne doit pas cesser de faire, l'Union européenne, par le biais de ses actions, devrait « montrer clairement à la Russie qu'elle mérite et a besoin d'être prise au sérieux ». L'Union européenne doit restaurer sa confiance en soi et la cohésion de sa politique. Sinon, tout espoir ou toute attente risque d'être futile.

Traduit de l'anglais par Mathilde Durand, chef de projets à la Fondation Robert Schuman.

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.