

COLLÈGE INTERARMÉES  
DE DÉFENSE



# **LES RELATIONS ENTRE LA RUSSIE ET L'UNION EUROPEENNE**

**Mémoire de géopolitique  
du Commandant Frédéric Chiffot  
dans le cadre du séminaire  
« La Russie et son environnement Géopolitique »**

**Directeur : Melle Isabelle FACON**  
Chargée de recherche auprès de  
la Fondation pour la Recherche Stratégique

*Avril 2003*

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

### **PREMIERE PARTIE :**

#### **Un partenariat économique avant tout ?**

Les relations commerciales russo-européennes

L'approvisionnement énergétique

### **DEUXIEME PARTIE :**

L'établissement du dialogue politique

Pourquoi un dialogue politique et dans quel cadre ?

La politique de sécurité PESC et PESD

### **TROISIEME PARTIE :**

Les obstacles au dialogue politique

L'Union européenne : un espace en construction

Le point de vue russe

## CONCLUSION

## INTRODUCTION

En ce début de XXIème siècle, la mondialisation est une réalité qui se traduit par l'interdépendance des économies des Etats à travers le monde mais également par un besoin accru de coopération dans le domaine de la sécurité.

En Europe la participation de la Russie à la construction de l'architecture européenne demeure un enjeu majeur pour la stabilisation de ce continent.

Pourtant, difficultés, incompréhensions, et insuffisances ont sans cesse marqué les relations entre l'Union européenne (UE) et la Russie.

Jusqu'à l'ère Eltsine, Moscou a continué de privilégier ses relations avec les Etats-Unis, refusant d'admettre la perte de son rang de grande puissance, tandis que l'UE se montrait bien embarrassée par ce voisin aussi vaste qu'instable.

Aujourd'hui, facteur géopolitique incontournable de l'équilibre des puissances en Europe, l'UE ne peut ignorer l'importance de la Russie pour la stabilité politique du continent, sa longue frontière commune croissant avec l'élargissement.

De même, la Russie ne peut plus se permettre de négliger, sur le pas de sa porte, la puissance économique de l'Union européenne, son principal partenaire commercial et son plus important fournisseur d'assistance technique et économique.

C'est dans cet état d'esprit que ces dernières années ont vu se développer, pas à pas, une coopération active entre l'Union européenne et la Russie. Outre l'accord de partenariat et de coopération (APC) en 1994, l'adoption de la Stratégie de l'Union européenne vis-à-vis de la Russie en juin 1999 et sa réponse russe en octobre de la même année (Stratégie de développement des relations de la Russie avec l'Union européenne pour le moyen terme, 2000-2010) fournissent un cadre aux relations politique, économique, financière, juridique, énergétique et de sécurité.

L'APC, rentré en vigueur en décembre 1997, établit un cadre institutionnel pour des relations bilatérales qui recouvre les volets économiques et politiques de cette relation.

La coopération économique comprend elle-même les aspects commerciaux, ainsi que les aspects énergétiques.

Le dialogue politique s'organise, quant à lui, sur un double niveau, en terme de sécurité. Le premier concerne la justice et les affaires intérieures. Le second se développe autour des questions internationales d'intérêt mutuel et en coopération relative à l'observation des principes de démocratie et de droits de l'homme.

Nous allons donc étudier tour à tour ces relations économiques et politiques entre l'Union européenne et la Fédération de Russie, avant d'aborder les obstacles qui jonchent le chemin vers un partenariat équilibré.

Si, aujourd'hui, il semble hors de propos d'envisager la candidature russe à l'Union, nous verrons que la problématique n'est pas tant de savoir si la coopération doit se développer mais bien jusqu'à quel niveau d'intégration économique et politique il est raisonnable de pousser ces relations.

## PREMIERE PARTIE

### Un partenariat économique avant tout ?

« L'énergie est la seule arme dont dispose la Russie sur les marchés internationaux »

Vladimir Shemiatenkov, ancien ambassadeur soviétique auprès de l'union européenne<sup>1</sup>

Lors du sommet UE - Russie organisé à Bruxelles en octobre 2001, un groupe de haut niveau appelé à élaborer le concept d'espace économique européen commun a été créé. Au cours de sa première réunion informelle à Moscou, le 5 décembre 2001, les participants ont défini la stratégie à moyen terme pour les relations économiques UE - Russie et identifié les secteurs clés dans lesquels des résultats spécifiques devraient être obtenus.

Ce groupe s'est également fixé comme objectif général de soutenir le processus des réformes économiques en Russie pour favoriser l'adoption de réglementations qui permettront à ce pays de bénéficier des avantages de l'élargissement en cours, et d'accéder à l'OMC.

#### 1. Les relations commerciales russo-européennes

##### La normalisation des règles de commerce

Ainsi, des travaux sont en cours en ce qui concerne la normalisation des règles techniques et règlements en matière d'évaluation de la conformité, des douanes, des marchés publics, de la

---

<sup>1</sup> Shemiatenkov, Vladimir, « Russia and the EU after Nice », Communications, European Policy centre documents, 8 février 2000, chez : Facon, Isabelle, « Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne », Recherches et documents n°28, Fondation pour la Recherche Stratégique, septembre 2002, p.18.

réglementation de la concurrence et des services, de l'agriculture et de l'industrie. Ces travaux sont menés de façon à permettre de présenter des résultats lors du sommet qui se tiendra à l'automne 2003.

#### Economie de marché et accès à l'OMC

De manière concomitante des initiatives ont été prises pour obtenir l'intégration rapide de la Russie dans l'OMC, qui exigera que ce pays modifie sa législation interne pour respecter les règles de l'Organisation. Parmi les questions examinées figurent la libéralisation des secteurs des télécommunications et des services, en particulier financiers, le rapprochement progressif des prix de l'énergie et du gaz naturel sur le marché intérieur et à l'exportation et l'introduction dans les entreprises de systèmes de comptabilité et d'audit comparables aux normes internationales en la matière.

Ces réformes ont un double effet. Elles limitent le contrecoup économique de l'élargissement sur la Russie en maintenant sa capacité à commercer avec ses anciens pays satellites, et permettent d'atténuer le poids des mesures anti-dumping<sup>2</sup> prises à son encontre : Moscou perdrait environ 250 millions d'euros par an du fait de ces mesures.

Le Président américain G. W. Bush ayant confirmé, lors du Conseil Otan-Russie du 29 mai 2002, l'intention des Etats-Unis d'attribuer le statut d'économie de marché à la Russie dans un délai de quelques mois, le 30 mai, dès l'ouverture du 9<sup>e</sup> sommet Russie-UE à Moscou, le président de la Commission européenne, R. Prodi, annonçait qu'il avait été décidé d'accorder à la Russie ce statut. Les Européens n'ont d'ailleurs pas caché leur volonté d'apparaître comme des partenaires plus fiables pour la Russie que les Etats-Unis.

Ainsi, l'anticipation de ce statut a permis d'augmenter d'autant les chances de la Russie d'être admise rapidement dans l'Organisation mondiale du commerce.

Ce sommet a, de plus, permis à V. Poutine de confirmer son intention d'achever les réformes nécessaires en vue d'adhérer à l'OMC.

---

<sup>2</sup> Un produit est considéré comme faisant l'objet d'un dumping lorsque son prix à l'exportation vers la communauté est inférieur au prix comparable pratiqué au cours d'opérations commerciales normales pour le produit similaire dans le pays exportateur.

## Assistance technique et coopération scientifique

A ce titre, l'aide technique se concentre actuellement sur les réformes institutionnelles, légales et administratives, incluant un soutien à la réforme judiciaire et au développement de la société civile ; réforme du secteur fiscal et bancaire ; réforme sociale et du « gouvernement d'entreprise » (normes comptables internationales, droits des actionnaires minoritaires, etc.).

Cette assistance, sous le programme TACIS<sup>3</sup>, a ainsi été accordée à la Russie depuis 1991, totalisant 2,4 milliards d'euros jusqu'en 2001. 90 millions d'euros sont alloués au programme national TACIS dans le budget 2002, 94 millions en 2003. De plus, la Russie bénéficie des programmes régionaux TACIS dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, l'environnement et la sécurité nucléaire.

L'accord de coopération UE - Russie dans le domaine de la science et de la technologie, qui est entré en vigueur en mai 2001, a permis de préparer un plan de travail prévoyant la constitution de réseaux scientifiques et une coopération internationale dans le cadre du sixième programme - cadre pour la recherche et le développement, lancé le 1er janvier 2003. Les deux parties comptent signer un accord entre l'Agence spatiale européenne et la Russie pour coopérer à l'exploration et à l'utilisation de l'espace extra - atmosphérique à des fins pacifiques<sup>4</sup>.

## Quelques chiffres

Grâce au développement de cette coopération, l'Union européenne est désormais le premier partenaire commercial de la Russie, lui fournissant 36,7% de ses importations et absorbant 33,2% de ses exportations<sup>5</sup>. Le rôle de l'Allemagne est fondamental dans ces relations, puisqu'elle contribue à plus de 30% des échanges russo-européens (la Russie lui doit en outre 20 des 42 milliards de dollars de la dette qu'elle a dans le cadre du club de Paris). Viennent ensuite l'Italie (13,6% des échanges de la Russie avec l'UE), les Pays-Bas (11,7%), la Grande-Bretagne (9,8%), la Finlande (9,5%) et la France (6,7%).

---

<sup>3</sup> Technical assistance for the Commonwealth of independent states.

<sup>4</sup> Rapport du conseil de l'Union européenne au conseil européen sur la mise en œuvre de la stratégie commune de l'Union européenne, du 18 juin 2002, 9916/02, p.3.

<sup>5</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia).

A titre de comparaison, les Etats-Unis achètent 6,8% des exportations russes et lui vendent 7,7% de ses importations.

En revanche, la Russie n'a fourni, en 1999, à l'Union européenne que 3,3% de ses importations (contre 3,9% en 1996) et absorbé 1,9% de ses exportations (contre 3,5% en 1996). En 1999, la Russie était le sixième partenaire commercial de l'UE à l'importation (après les Etats-Unis, la Suisse, le Japon, la Chine et Hong-Kong) et son douzième partenaire à l'exportation (après les Etats-Unis, la Suisse, le Japon, la Pologne, la Norvège, la Turquie, la Chine, la Hongrie, la République Tchèque, le Canada et la Chine). La crise russe de l'été 1998 explique en grande partie la contraction des échanges russo-européens, qui ont augmenté depuis.

Si les principales exportations européennes vers la Russie sont constituées de machines et matériel de transport, d'autres produits manufacturés et de produits de l'alimentation, boissons et tabacs, les importations sont avant tout constituées de produits énergétiques.

## 2. L'approvisionnement énergétique

L'approvisionnement énergétique est sans doute le cœur de la relation entre la Russie et l'Union européenne, ne serait-ce que par l'enjeu qu'il représente en termes de développement économique et de stabilité sur le continent.

Aujourd'hui, les Etats membres de l'UE sont interdépendants tant pour la réalisation du marché intérieur de l'énergie que pour les questions de lutte contre le changement climatique. La politique énergétique a pris une dimension communautaire nouvelle sans que cela se traduise dans des compétences communautaires nouvelles.

Dans ce cadre, l'UE a exprimé sa vision stratégique sur sa sécurité d'approvisionnement dans « le livre vert ».

Le livre vert : « Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique »

Ce document part du constat que l'Union européenne consomme de plus en plus d'énergie et importe de plus en plus de produits énergétiques. La production communautaire est donc

insuffisante pour assurer les besoins énergétiques de l'Union. Ainsi, la dépendance énergétique externe est en croissance continue.

La hausse brutale des prix pétroliers provoquée par le triplement du prix du pétrole brut, en 1999, a révélé une fois encore les faiblesses d'approvisionnement énergétiques structurelles de l'Union européenne que sont le taux croissant de la dépendance énergétique de l'Europe, le rôle du pétrole en tant que prix directeur de l'énergie ainsi que les résultats décevants des politiques de maîtrise de la consommation. L'Union européenne a donc pris conscience que l'émancipation de sa dépendance énergétique croissante ne peut se faire qu'au prix d'une politique énergétique active.

En effet, si rien n'est entrepris, d'ici 20 à 30 ans, l'Union couvrira ses besoins énergétiques à 70% par des produits importés contre 50% actuellement (cf. [Annexe 1](#)). La dépendance se reflète dans tous les secteurs de l'économie. Ainsi, les transports, le secteur domestique et l'électricité sont largement tributaires des hydrocarbures et à la merci des variations erratiques des prix internationaux. L'élargissement va accentuer ces tendances. L'évolution des importations selon les types de combustibles est significatif : pour le pétrole, passage de 76% à 90% ; pour le gaz, passage de 40% à 70% ; enfin en ce qui concerne le charbon les besoins en importations passeront d'un peu plus de 50% à plus de 70%.

Les conséquences de la dépendance sont importantes en termes économiques. Elles représentent, en 1999, 240 milliards d'euros soit 6% des importations totales et 1,2% du PNB. En termes géopolitiques, 45% des importations de pétrole proviennent du Moyen-Orient et 40% des importations de gaz naturel de Russie (cf. [Annexe 2](#)). Or, l'Union européenne ne dispose pas encore de tous les moyens permettant d'infléchir le marché international.

La stratégie à long terme de sécurité des approvisionnements énergétique de l'Union européenne vise à assurer, pour le bien être des citoyens et le bon fonctionnement de l'économie, la disponibilité physique et continue des produits énergétiques sur le marché, à un prix accessible à tous les consommateurs (privés et industriels) dans le respect des préoccupations environnementales et la perspective du développement durable que s'est assignée le Traité de l'Union européenne (article 2 et 6).

La sécurité d'approvisionnement ne vise pas à maximiser l'autonomie énergétique ou à minimiser la dépendance mais à réduire les risques qui seraient liés à celle-ci. Parmi les objectifs que se fixe l'UE figurent l'équilibre et la diversification des différentes sources

d'approvisionnement (par produits et par régions géographiques) et l'adhésion des pays producteurs à l'OMC.

Le Livre vert esquisse donc le schéma d'une stratégie énergétique à long terme selon lequel :

- L'Union doit rééquilibrer de l'offre par des actions claires en faveur de la politique de la demande. En effet, les marges de manœuvre sur un accroissement de l'offre communautaire sont faibles au regard des besoins alors que celles sur la demande apparaissent plus prometteuses.

- Au regard de la demande, le Livre vert appelle à un véritable changement des comportements des consommateurs, il met en lumière l'intérêt de l'instrument fiscal en vue d'orienter la demande vers des consommations mieux maîtrisées et plus respectueuses de l'environnement. Des prélèvements fiscaux ou parafiscaux sont préconisés en vue de pénaliser l'impact environnemental des énergies. Les secteurs des transports et du bâtiment devront faire l'objet d'une politique active d'économie d'énergie et de diversifications en faveur des énergies non polluantes.

- Au regard de l'offre, priorité doit être donnée à la lutte contre le réchauffement climatique. Le développement des énergies nouvelles et renouvelables (y compris des biocarburants), est la clé du changement.

Pour les hydrocarbures, caractérisés par des importations croissantes, l'UE envisage de renforcer le dispositif de stocks stratégiques et également de prévoir de nouvelles routes d'importations<sup>6</sup>.

En ce qui concerne plus particulièrement la Russie, le Livre vert note que la Russie est disposée à œuvrer en vue d'améliorer la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Union à long terme et que de son côté l'Union européenne est prête à agir en vue de faciliter la mobilisation des investissements dans le secteur énergétique<sup>7</sup>.

#### Le Partenariat énergétique entre l'UE et la Russie

La Russie et l'Union européenne sont des partenaires naturels en matière énergétique. Quelques chiffres illustrent leur interdépendance dans ce domaine. Ainsi, 45% des exportations énergétiques russes (en valeur) sont destinées à l'Union européenne. Par ailleurs,

---

<sup>6</sup> Livre vert, Commission des communautés européennes, COM(2000) 769, Bruxelles, le 29 novembre 2000.

en 1999, 63% des exportations russes de gaz étaient destinées à l'Union européenne, soit 20% de la consommation totale de l'Union européenne. Pour le pétrole ces pourcentages étaient respectivement de 53% et 16%.

L'Union européenne et la Russie ont, en outre, un intérêt mutuel à développer la sécurité énergétique globale du continent.

Le secteur énergétique russe représente une réelle opportunité tant pour les investissements étrangers que pour les revenus liés à l'exportation. Les besoins en nouveaux capitaux du secteur ont été évalués à 726 milliards d'euros<sup>8</sup> d'ici à 2020 (cf. [Annexe 3](#)).

Le Livre vert de la Commission européenne « Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique » a d'ailleurs souligné que le partenariat énergétique avec la Russie devra être considéré comme l'un des dialogues importants entre producteurs et consommateurs d'énergie<sup>9</sup>.

Enfin, vestige de l'ère soviétique, la plus grande partie du potentiel et des infrastructures de la Russie étant concentrée dans sa partie européenne, la Russie ne peut donc contourner l'Europe dans ses efforts pour avoir accès à l'économie mondiale (cf. [Annexe 4](#)).

Ainsi, un Partenariat énergétique, dans le cadre juridique de l'APC, a été établi avec pour objectifs de développer les relations énergétiques entre l'Union européenne et la Russie et de favoriser l'intégration de leurs marchés. Il couvre les secteurs pétrolier, gazier et électrique.

A travers le partenariat énergétique, l'Union européenne souhaite que se dessinent des engagements concrets du côté russe en termes de stabilité fiscale, d'amélioration de la production et de protection des investissements. Elle a également pour objectif l'amélioration du cadre contractuel dans lequel évoluent les entreprises européennes et la mise en place d'une procédure de règlement rapide des litiges en droit russe. Enfin, la question du droit d'accès aux infrastructures de transport russes fait partie de ses préoccupations.

La Russie, quant à elle, vise à accélérer la réforme des monopoles ; à attirer des investissements afin de réorienter les systèmes de production et de consommation pour accroître les exportations de gaz et de pétrole ; et à améliorer l'efficacité énergétique.

Cette recherche d'efficacité coïncide avec les exigences de protection de l'environnement exprimées dans le livre vert.

---

<sup>7</sup> Communication de M.Prodi, président, de Mme de Palacio, vice-président, et de M.Patten, à la commission : le dialogue sur l'énergie entre l'Union européenne et la Russie, 2000, p.3.

<sup>8</sup> Cleutinx, Christian : "Towards an EU-Russia Energy Partnership", Présentation à la Head of Unit European Commission, Budapest, 5 June 2002.

## L'environnement

Les préoccupations environnementales aujourd'hui partagées par la majorité de l'opinion publique, que constituent les dommages causés par la chaîne énergétique - qu'ils soient d'origine accidentelle (marée noire, accident nucléaire, fuites de méthane) ou liés aux émissions polluantes - ont mis en exergue les faiblesses des combustibles fossiles et les difficultés de l'énergie nucléaire. Quant à la lutte contre le changement climatique, il s'agit d'un combat à long terme pour la communauté internationale. Les objectifs fixés dans le protocole de Kyoto<sup>10</sup> ne sont qu'une première étape.

Le développement économique, de part et d'autre de l'Atlantique et en Asie, ainsi que l'évolution de la structure de la consommation énergétique, principalement celle de l'électricité et des transports, contribuent à l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre et du dioxyde de carbone en particulier. Cette situation est un frein majeur à une politique protectrice de l'environnement.

L'Union européenne a stabilisé ses émissions de gaz à effet de serre en 2000, mais au-delà, ils sont en augmentation dans l'Union comme dans le reste du monde. L'inversion des tendances est bien plus ardue qu'il n'a pu sembler initialement.

Dans la décennie à venir, des investissements énergétiques tant de remplacement que pour répondre à des besoins énergétiques croissants, imposent aux économies européennes d'opérer des arbitrages entre les produits énergétiques, qui conditionneront, en raison de l'inertie des systèmes énergétiques, les 30 années suivantes.

La consommation énergétique actuelle est couverte pour 41 % de pétrole, 22% de gaz naturel, 16 % de combustibles solides (charbon, lignite, tourbe) , 15 % de nucléaire et 6 % de renouvelables. Si rien n'est entrepris, le bilan énergétique continuera à l'horizon 2030, à s'appuyer sur les combustibles fossiles : 38% de pétrole, 29% de gaz naturel, 19% de combustibles solides, et à peine 6% de nucléaire et 8 % de renouvelables (cf. [Annexe 5](#)).

---

<sup>9</sup> [http://europa.eu.int/comm/energy\\_transport/fr](http://europa.eu.int/comm/energy_transport/fr). Partenariat énergétique UE/Russie. Téléchargement du 10/10/02.

<sup>10</sup> Pour entrer en vigueur, le Protocole de Kyoto doit être ratifié par 55 pays pesant au moins 55 % des émissions de CO<sub>2</sub> des pays industrialisés. Compte tenu du retrait américain du Protocole de Kyoto, il est nécessaire de rassembler, au-delà des pays de l'Union européenne et d'Europe centrale en voie d'adhésion, la Russie et le Japon.

Doubler la part de production en énergie renouvelable de 6 à 12% dans le bilan énergétique et passer de 14 à 22% pour la production d'électricité d'ici 2010 est un objectif que se fixe l'Union européenne (cf. [Annexe 3](#)). Dans les conditions actuelles, elles stagneront aux alentours de 7% dans 10 ans. Seules des mesures financières (aides d'Etat, déduction fiscales, soutien financier) pourraient seconder un but aussi ambitieux. Parmi les pistes à explorer, l'UE envisage que les énergies rentables (pétrole, gaz, nucléaire) financent le développement des énergies renouvelables qui n'ont pas bénéficiées, à l'instar des autres énergies conventionnelles, d'appuis conséquents.

La contribution à moyen terme du nucléaire fera sans doute, à son tour, l'objet d'une analyse. En effet, si cette filière participe incontestablement à la limitation des rejets de gaz à effets de serre, le traitement des déchets radioactifs fait courir un risque environnemental non négligeable en l'absence de progrès technologique.

De même, tant pour des raisons économiques qu'environnementales, l'amélioration de l'efficacité énergétique est une des priorités principales de la stratégie énergétique de la Fédération russe. L'accroissement du rendement énergétique parmi les principaux acteurs en Russie, notamment les autorités fédérales, les administrations régionales et locales, l'industrie et les consommateurs, est reconnu comme un défi important.

Les importantes économies que permettraient, par exemple, l'introduction de la mesure de l'énergie consommée dans le secteur résidentiel, pourraient libérer des quantités supplémentaires d'énergie pour l'exportation, dont les revenus pourraient être utilisés pour créer un fond destiné à stimuler des projets pilotes pour renforcer encore les économies d'énergie. Des projets pilotes intégrés de ce type vont être lancés prioritairement dans certaines régions choisies en commun dans le nord et le sud de la Russie<sup>11</sup>.

En particulier, un travail technique a débuté dans le but de lancer un important projet de rentabilité énergétique à Kaliningrad, à la lumière des considérables sauvetages d'énergie qui pourrait être effectués dans cet Oblast (potentiellement 40%).

---

<sup>11</sup> Communication de M.Prodi, président, de Mme de Palacio, vice-président, et de M.Patten, à la commission : le dialogue sur l'énergie entre l'Union européenne et la Russie, 2000, p.8.

Un projet intégré de démonstration visant une population de 30 000 personnes sera envisagé en vue d'identifier les améliorations technologiques, économique, et institutionnel nécessaires à la réduction des pertes et l'optimisation du rendement énergétiques.

Les préparations sont également en cours concernant les spécifications techniques pour les projets pilotes dans les régions d'Arkhangelsk et Astrakhan<sup>12</sup>.

\*

\*

\*

En terme de coopération économique, le déséquilibre entre les volets commercial et énergétique fait donc l'objet de toutes les attentions. L'Union européenne et la Russie ont établi un agenda de réformes en profondeur des systèmes d'échanges. Elles permettent à la Fédération russe de s'approcher des conditions de création d'une zone de libre échange et d'une adhésion à l'OMC. Quant à l'UE, elle semble s'assurer la stabilité d'approvisionnement en énergie nécessaire à son développement.

L'importance grandissante des liens économiques unissant ces deux puissances régionales a naturellement poussé au développement d'un dialogue politique jusque-là embryonnaire.

---

<sup>12</sup> Third progress report, EU-Russia energy dialogue du 11 novembre 2002, p.3.

## DEUXIEME PARTIE

### L'établissement du dialogue politique

« La Russie et l'Union européenne, laquelle Union a tendance à s'élargir, ont, par définition, la nécessité d'avoir de bonnes relations si l'on veut une Europe pacifique, démocratique et prospère. Il n'y aura pas d'Europe pacifique, démocratique et prospère s'il n'y a pas entre ces deux grandes composantes, l'Union européenne qui s'élargit et la Russie avec sa CEI, des relations de confiance, des relations de co-développement sur le moyen et le long termes. C'est évidemment une nécessité. On ne va pas retomber dans ce que nous avons connu, c'est-à-dire la division de notre continent et la guerre froide. »

Vladimir Poutine, Président de la Fédération de Russie<sup>13</sup>.

#### 1. Pourquoi un dialogue politique et dans quel cadre ?

##### Les politiques étrangères

La faiblesse des relations politiques trouvent sans aucun doute son explication dans ses origines historiques.

Après la fin de la seconde guerre mondiale, Moscou a marqué un intérêt distant et méfiant vis-à-vis de la construction européenne. D'une part, elle ne la considérait pas comme politiquement neutre, la voyant comme un pilier du camp capitaliste. D'autre part, la dimension européenne de la politique extérieure russe était très largement subordonnée, dans les priorités du Kremlin, à l'orientation américaine de cette politique.

Le premier signe d'ouverture concret vers l'Europe est effectué, en 1985, par Gorbatchev avec son projet de « Maison commune européenne ». L'utilisation même de cette expression souligne déjà la difficulté de définir un espace, et surtout ses limites, dans lequel l'Europe occidentale et ce qui est encore l'URSS auraient pu établir des relations économiques et politiques. Ce projet disparaîtra avec la Perestroïka à l'arrivée au pouvoir de Eltsine.

Cette priorité américaine de la politique extérieure russe continue donc à s'exprimer dans la première moitié des années quatre-vingt-dix, avec une certaine ambiguïté. La politique de la Russie de Eltsine à l'égard de l'Union européenne a toujours été en grande partie guidée par ses relations avec les Etats-Unis : elle est guidée par sa volonté de réduire les influences américaines, notamment en terme de sécurité européenne. En retour, la priorité que donne l'Union européenne aux pays de l'Europe centrale et orientale irrite la Russie, d'autant plus que l'intérêt que lui porte l'UE semble être pour pallier les déficiences russes et non pour une réelle association. Cela est en particulier visible, à partir de 1991, en matière d'assistance technique dans le cadre de laquelle une grande partie des fonds sont investis pour la sécurité nucléaire et l'environnement. Moscou signe tout de même l'Accord de partenariat et de coopération (APC) en juin 1994, jouant de ses relations avec l'Europe occidentale comme d'un levier dans ses rapports avec Washington.

Vladimir Poutine, d'abord premier ministre puis président, arrive au pouvoir dans ce cadre de double déséquilibre : orientation américaine d'un côté et priorité aux pays satellites de l'autre. Conscient que son pays n'a plus le statut de grande puissance, il va travailler à établir un climat de confiance avec l'Union européenne, en levant les réticences et les ambiguïtés. Son action est caractérisée par le pragmatisme, sa politique étrangère étant largement orientée vers la satisfaction des intérêts et du développement économiques du pays, seuls moyens de lui redonner son rang naturel. Pour cela, l'accession à l'Organisation mondiale pour le commerce (OMC) est un objectif prioritaire.

---

<sup>13</sup> Conférence de presse conjointe de Monsieur J. Chirac, Président de la République, de M. V. Poutine, Président de la Fédération de Russie et de M. R. Prodi, Président de la Commission européenne, Sommet Union européenne-Russie, Palais de l'Élysée, 30 octobre 2000, [www.elysee.fr/](http://www.elysee.fr/)

### L'instauration du dialogue politique

L'impérieuse nécessité d'accompagner le développement économique par un dialogue politique plus profond a naturellement été ressentie par les deux parties. Dépassant le cadre de l'APC, il s'est inscrit dans des stratégies réciproques.

La Stratégie de l'Union européenne vis-à-vis de la Russie date de juin 1999 et est valide pour une période de quatre ans. Elle est la première d'une série de telles stratégies en réponse au besoin reconnu que plus de cohérence était nécessaire entre les politiques de l'UE et de ses membres vis-à-vis de certains pays partenaires. Elle fournit un cadre politique global en ce qui concerne la consolidation de la démocratie, l'état de droit et les institutions publiques en Russie ; l'intégration de la Russie dans un espace social et économique européen commun ; la stabilité et la sécurité en Europe et au-delà ; les défis communs sur continent européen (comprenant l'environnement, le crime et l'immigration illégale).

La stratégie russe en est une réponse cohérente à beaucoup d'égard.

Les contacts institutionnels bilatéraux sont pour une grande part déterminés par l'APC. Ils incluent deux sommets par an, (présidence de l'Union, président de la commission, président de la Fédération de Russie) ; les conseils de coopération (niveau ministériel), une fois par an ; les comités de coopération (niveau officiel), qui peuvent se réunir aussi souvent que nécessaire.

D'autre part, neuf sous-comités (niveau groupe de travail) traitent des questions techniques. Ces réunions alternent entre Moscou et Bruxelles.

Un comité parlementaire conjoint a également été créé où les membres du parlement européen et de la Douma russe se rencontrent régulièrement pour aborder des problèmes courants.

Le dialogue politique avec la Russie a lieu lors des sommets, conseils de coopération et durant de nombreuses réunions sous forme de Troïka (présidence, haut représentant de la politique étrangère de sécurité commune (PESC), etc.).

### La dimension régionale

Face à cette palette d'organismes de concertation, on ne peut que constater la carence dans la prise en compte de la dimension régionale : l'APC n'aborde jamais cette question, tandis que la stratégie européenne l'évoque vaguement.

Cela est sans doute le fruit des contradictions entre les projets de coopération inter-régionaux avec la Fédération russe et l'élargissement, facteur d'intégration qui marginalise la Russie en amenant le « mur » de Schengen à sa frontière.

Cependant, en septembre 1997, la Dimension septentrionale de l'UE, une initiative du Premier ministre finlandais, P. Lipponen, a vu le jour.

Elle a pour objectif de resserrer les liens, en intensifiant le dialogue entre l'UE, dont le centre de gravité se déplace vers le nord, et la Russie frontalière depuis l'adhésion de la Finlande.

Ce programme synthétise tous les volets de l'approche de l'UE à l'égard de l'Europe du Nord et est sans doute un élément clé de la coopération de l'UE avec la région de la mer Baltique et donc avec la Russie.

La dimension septentrionale englobe la zone qui s'étend de l'Islande jusqu'à la Russie du Nord-Ouest et des mers de Norvège, de Barents et de Kara au nord, jusqu'à la côte méridionale de la mer Baltique<sup>14</sup>, les deux pays nordiques non membres (l'Islande et la Norvège), le Groenland (dont la souveraineté est assurée par un pays membre de l'UE), les trois Etats baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie), la Pologne et, surtout, la Russie. Les régions russes concernées sont l'Oblast de Mourmansk, la République de Carélie, l'Oblast de Leningrad, la ville de Saint Petersburg, l'Oblast de Pskov et Kaliningrad.

La dimension septentrionale est avant tout un projet qui vise à coordonner les instruments et institutions déjà existants. Il s'agit de la première tentative européenne visant à reconnaître que la Russie et l'UE ont besoin d'un cadre spécifique de coopération aux niveaux régional et sub-régional.

Une telle coopération s'avère en particulier être le meilleur moyen de dénouer les crises provoquées par l'élargissement, car la Russie regarde chaque extension vers l'est de l'Union européenne avec appréhension.

### Elargissement et isolement

Aussi, cet élargissement revêt trois aspects que Moscou étudie avec attention : économique et commercial, les régimes de franchissement et le statut de Kaliningrad.

---

<sup>14</sup> La population de la région est d'environ 140 millions d'habitants. Les régions septentrionales de l'Europe présentent des caractéristiques particulières tenant à leur climat, à leurs ressources, à leur configuration industrielle spécifique et à leurs besoins démographiques.

Sur le plan commercial, Si on adjoignait dès aujourd'hui les dix pays d'Europe centrale et orientale (PECO<sup>15</sup>), la Russie aurait réalisé, en 1999, 46,7% de ses échanges avec cet ensemble de vingt-cinq pays, soit 48,1% de ses exportations et 43,1% de ses importations. Le résultat de 12,2% du commerce extérieur russe réalisé avec les PECO passerait à 16% si on y ajoutait Chypre, Malte et la Turquie. En 2002, la prise en compte des chiffres commerciaux de seulement 6 PECO (Bulgarie, Hongrie, Pologne, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie) avec ceux de l'UE augmente les exportations vers la Russie de 41,3% à 55% et les importations de 50% à 58%<sup>16</sup>.

Or, estimant que la situation de Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie était compatible avec les critères d'adhésion, le 9 octobre 2002, la commission a recommandé de conclure les négociations avec ces pays, afin de pouvoir signer le traité d'adhésion au printemps 2003.

En prenant cette décision, l'UE a posé de manière cruciale le problème annoncé de Kaliningrad. En effet, cet Oblast sera dès l'intégration de la Pologne et de la Lituanie, enclavée et coupée de l'Etat russe. Il pose alors la question de la libre circulation des biens et des personnes sur la territoire russe dont la continuité, voire la souveraineté, ne sont plus assurées. Là où un passeport intérieur russe suffisait, il faut désormais un passeport international. L'enjeu était donc de concilier les impératifs liés à l'espace Schengen avec ceux de la libre circulation des citoyens russes. Pour ces raisons, Kaliningrad est devenu, ces dernières années, un symbole fort de la problématique des relations UE-Russie.

Suite au sommet du 11 novembre 2002, l'Union européenne a finalement adopté la législation nécessaire à l'introduction, pour le 1er juillet 2003, d'un régime de documents facilitant le transit (DFT), qui sera uniquement applicable au transit, par voie terrestre, des citoyens russes entre Kaliningrad et les autres parties de la Russie. Le DFT sera valable pour le transit direct par voie terrestre d'un pays tiers vers ce même pays tiers, pour une durée limitée, et sera délivré gratuitement ou à très faible prix.

Dans le cadre de ce régime, deux types de DFT seront délivrés aux citoyens russes. Pour un transit direct à entrées multiples au moyen de tous les modes de transport terrestre à destination et en provenance de Kaliningrad, un DFT pourra être obtenu sur la base d'une

---

<sup>15</sup> Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

demande présentée à un consulat lituanien, sous réserve des vérifications et contrôles nécessaires.

Par ailleurs, pour les citoyens russes qui souhaitent effectuer des voyages aller-retour uniques par chemin de fer en passant par le territoire de la République de Lituanie, un document facilitant le voyage par train (DFVT) pourra être obtenu sur la base des données personnelles communiquées lors de l'achat du billet. Dans ce cas, les détenteurs d'un DFVT ne pourront pas descendre du train en Lituanie et la durée de chaque transit sera limitée dans le temps.

Cette solution prend donc le visage d'un visa qui ne dit pas son nom, d'autant qu'elle est transitoire, la Russie ayant obligation de fournir des passeports internationaux à ses ressortissants d'ici 2004.

Fondée sur les missions de Petersberg et sur une capacité opérationnelle limitée, plutôt que sur une défense collective, la militarisation de l'UE n'a pas été considérée par Moscou comme une menace. Ainsi, focalisée sur l'élargissement de l'OTAN, la Russie a reconnu tardivement les défis que pose l'élargissement de l'UE, cristallisés par l'exemple de Kaliningrad : il s'agit de fait un facteur d'isolement économique, géographique et démographique. A terme, l'espace européen qui est régi par les comportements et normes de l'UE aura un effet plus négatif que l'OTAN pour les intérêts russes en Europe.

Mais, la problématique de l'élargissement ne s'arrête pas à Kaliningrad, elle pose la question plus générale de l'espace Schengen et de la surveillance de la longue frontière commune. Les relations UE-Russie impliquent de fait la PESC et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) de l'Union.

## 2. La politique de sécurité PESC/PESD

Démontrant un intérêt croissant à la PESC, les autorités russes ont engagé un effort conséquent en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI). Depuis, les attentats du 11 septembre, la coopération en matière de lutte contre le terrorisme est devenue une priorité commune. Cependant, l'aide apportée par l'Union est conditionnée par l'adhésion russe aux valeurs démocratiques.

---

<sup>16</sup> Bayou, Céline : « Les relations Russie-Union européenne, vers quelle intégration ? », dans : Le courrier des pays de l'Est n°1025, mai 2002, p.12.

## Coopération en matière de justice et d'affaires intérieures

Compte tenu de l'élargissement en cours de l'UE et de l'extension de ses frontières extérieures avec la Russie qui s'ensuivra, les questions JAI occupent une place prépondérante dans la stratégie commune de l'UE à l'égard de la Russie. Cela ressort clairement des conclusions de Laeken, qui recensent, au paragraphe 52, des domaines de coopération très spécifiques, notamment la situation de Kaliningrad, en particulier les questions relatives au mouvement et au transit des personnes.

En outre, il y est indiqué que la coopération entre l'UE et la Russie dans les domaines de la lutte contre la criminalité organisée, le trafic de drogues, le terrorisme et l'immigration clandestine devrait se fonder sur l'Accord de partenariat et de coopération.

Pour toutes ces raisons, il a été jugé utile et opportun de donner suite à ce scénario en tenant une réunion ministérielle des 15 en présence de la Russie. Pour la première fois, tous les ministres JAI de l'UE se sont réunis avec leurs homologues d'un pays tiers non candidat.

La dimension JAI de la stratégie commune de l'UE à l'égard de la Russie met l'accent sur deux aspects principaux : la coopération judiciaire et policière dans la lutte contre la criminalité organisée concernant le blanchiment d'argent, la traite des êtres humains, la drogue, le vol de véhicules ; la réforme administrative et judiciaire visant à créer des institutions publiques efficaces et transparentes, compatibles avec les principes démocratiques et l'État de droit.

Le document de base régissant les relations UE-Russie dans le domaine de la JAI est le plan d'action de l'UE pour lutter contre la criminalité organisée en Russie (13.4.2000), visant à associer les autorités russes aux programmes et aux instruments adoptés par l'UE dans le cadre de cette lutte.

Lors de la réunion ministérielle tenue au printemps 2002, les participants ont procédé à un réexamen du plan d'action en s'attachant en particulier à la réalisation de ses priorités: vol de véhicules, traite des êtres humains, blanchiment d'argent et drogue.

Une déclaration commune a été adoptée en vue d'améliorer la coopération entre services de police, de façon à créer des points centraux de contact et d'échange d'informations sur la criminalité organisée.

Les questions de l'immigration et de la gestion des frontières ont également suscité un intérêt commun et font par conséquent l'objet d'une coopération accrue, notamment afin d'améliorer les méthodes et les instruments de contrôle aux frontières et de gestion des flux d'immigration.

Les autorités russes ont assuré qu'elles donneraient rapidement suite à la proposition de l'UE visant à conclure un accord de réadmission.

Dans le domaine de la réforme administrative et judiciaire des progrès remarquables ont été enregistrés. La Russie a ratifié un grand nombre de conventions, tant du Conseil de l'Europe que dans le cadre de la Conférence de la Haye concernant la coopération judiciaire, civile et pénale.

L'Union européenne a indiqué qu'elle était désireuse de contribuer à la création en Russie d'une autorité judiciaire centrale, lien indispensable pour étayer et renforcer les mécanismes de coopération judiciaire UE-Russie<sup>17</sup>.

C'est pour cela que, conformément à l'objectif de la consolidation des institutions publiques, un projet doté d'une enveloppe de 20 M€ doit être mis sur pied, avec le concours de la Commission et des États membres pour former les juges et le personnel de l'administration judiciaire et des tribunaux.

Le montant total des ressources affectées à la réforme institutionnelle, judiciaire et administrative en 2001 dans le cadre du programme TACIS a été porté à 28 M€ tandis qu'une contribution supplémentaire de 81 M€ est prévue pour l'exercice biennal 2002-2003.

Renforcement du dialogue politique en matière de sécurité, de prévention des conflits et de gestion des crises, de non-prolifération et de désarmement

Engagé à tous les niveaux, le dialogue politique UE-Russie a permis de tenir des consultations fréquentes sur des questions internationales d'intérêt commun, y compris des questions régionales, la sécurité internationale, la prévention et la gestion des crises en Europe, la réponse de la communauté internationale aux attentats terroristes du 11 septembre, la non-prolifération et le désarmement, les exportations d'armes conventionnelles, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Organisation des Nations Unies (ONU).

---

<sup>17</sup> Rapport du Conseil de l'Union européenne au Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, du 18 juin 2002, 9916/02, p.4.

Les conclusions du Conseil européen de Laeken ont clairement souligné la nécessité d'améliorer la coopération entre l'UE et la Russie sur des questions essentielles, telles que les Balkans, l'Afghanistan et le Moyen-Orient. Pour ce qui est du processus de paix au Moyen-Orient, la création du quatuor, instance chargée de promouvoir des initiatives, témoigne des possibilités de coopération entre l'UE et la Russie. À l'occasion des sommets, les deux parties adoptent des déclarations communes ou conjointe à l'instar de celles concernant l'évolution des relations entre l'Inde et le Pakistan le Moyen-Orient. La Russie et l'UE ont également décidé de coopérer afin de résoudre les conflits régionaux, y compris dans le Caucase du Sud et en Moldova (question de la Transnistrie).

Lors du sommet UE-Russie tenu à Bruxelles le 3 octobre 2001, une déclaration conjointe sur le renforcement du dialogue et de la coopération sur les questions politiques et de sécurité a été approuvée. À ce sujet, il a été convenu que, en fonction des événements, des réunions ponctuelles seraient organisées entre le Comité politique et de sécurité (COPS) - ou son président - et la Russie, y compris au niveau des ambassadeurs, et que des réunions mensuelles auraient lieu entre la Troïka du COPS et la Russie, afin de faire le point sur les consultations en matière de prévention et de gestion des crises. Les participants au sommet UE-Russie tenu à Moscou le 29 mai 2002 ont confirmé leur engagement à l'égard d'une intensification du dialogue politique entre la Russie et l'UE et leur volonté de donner à leur coopération dans le domaine de la sécurité un caractère résolument pragmatique et opérationnel. Il s'agit notamment de la prévention des conflits, du déminage, de la possibilité pour l'UE d'utiliser des avions long-courriers russes, et des modalités d'une participation éventuelle de la Russie à la Mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine. À cet égard, à la suite des travaux internes effectués par l'UE, le Conseil "Affaires générales" a adopté, le 13 mai 2002, les "arrangements sur la consultation et la coopération entre l'Union européenne et la Russie en matière de gestion des crises".

Ils représentent un pas en avant important vers la participation de la Russie à la gestion des crises par l'UE dans le cadre de la PESD. Ils prévoient des modalités de consultation à la fois en périodes de crise et en dehors de ces périodes. Lorsqu'une crise se profile, il est prévu d'intensifier le dialogue afin d'assurer l'information mutuelle sur les positions respectives. En cas d'opération de gestion d'une crise menée par l'UE, et après que le Conseil de l'UE a invité la Russie à y participer, les modalités de cette participation à l'opération sont définies.

Le dialogue entre l'UE et la Russie s'est également intensifié dans les domaines de la non-prolifération, du désarmement et de la maîtrise des armements. Il apparaît comme capital aux

yeux des deux parties de mettre en œuvre et de renforcer encore les régimes de non-prolifération. Dans le cadre de l'action commune établissant un programme de coopération en faveur de la non-prolifération et du désarmement en Russie, adopté en vertu de la stratégie commune, l'UE contribue largement à des programmes de désarmement en Russie.

#### Coopération en matière de lutte contre le terrorisme

Les pays occidentaux et la Russie sont des partenaires majeurs dans la lutte contre les menaces mises en évidence par les événements du 11 septembre.

À la suite de ces événements, le terrorisme est devenu un thème prioritaire dans le cadre de la coopération UE-Russie, des discussions ayant lieu à ce sujet lors des réunions à tous les niveaux.

Lors du sommet du 11 novembre 2002, il a été décidé d'étudier les conditions et les modalités d'un échange d'informations concernant: les activités et déplacements des individus ou des groupes appartenant à des réseaux terroristes ou entretenant des liens avec eux; les titres de transport à l'authenticité douteuse; les livraisons d'armes, d'explosifs et de biens à double usage; les transactions financières susceptibles d'être utilisées en soutien à des agissements terroristes; les nouvelles formes d'activités terroristes, y compris les menaces chimiques, biologiques et nucléaires.

La Fédération de Russie et l'Union européenne ont convenu d'intensifier la coopération pour l'amélioration de la coopération dans toutes les enceintes régionales et internationales pertinentes; la signature et la ratification rapides des conventions et des protocoles relatifs à la lutte contre le terrorisme, et la mise en œuvre harmonieuse et dans les plus brefs délais des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies; la mise au point le plus vite possible de la convention générale des Nations Unies sur le terrorisme international et de la convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire; l'intensification des efforts communs pour mettre un terme au financement du terrorisme, y compris par le gel des capitaux et des autres actifs financiers détenus par les terroristes; la consolidation de la coopération avec les pays tiers et de l'aide apportée à ces derniers en ce qui concerne la mise en œuvre de la résolution 1373<sup>18</sup> du Conseil de sécurité, y compris le développement de la

---

<sup>18</sup> Résolution 1373 (28/09/2001) : « Le conseil de sécurité adopte à l'unanimité une résolution anti-terroriste dans un grand nombre de domaines ; il appelle à la suppression de son financement, et à l'amélioration de la coopération ; il crée également un comité pour suivre la mise en œuvre des mesures ».

coopération technique avec les pays tiers en matière de renforcement des capacités dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

En outre, la Russie est régulièrement conviée aux conférences et aux réunions du COPS consacrée à la lutte contre le terrorisme. La coopération dans la lutte contre le financement des activités terroristes a également occupé une place importante.

S'appuyant sur des objectifs communs, Moscou et Bruxelles ont décidé de développer le partenariat stratégique entre l'Union européenne et la Fédération de Russie, tout spécialement en matière de lutte contre le terrorisme. En particulier, un accord entre Europol et la Fédération de Russie sur l'échange d'informations techniques et stratégiques est en cours de mise au point, afin que le directeur d'Europol et les autorités russes puissent signer cet accord le plus rapidement possible.

Protéger les populations face à la menace d'incidents biologiques, chimiques ou nucléaires internationaux constitue également un objectif commun.

#### Les valeurs démocratiques

Depuis 2001, les présidences successives ont continué à agir en accord avec cette idée que les relations entre l'UE et la Fédération de Russie doivent être fondées sur une série de valeurs communes, parmi lesquelles le respect de l'État de droit et la défense de la démocratie et des droits de l'homme se voient accorder une importance primordiale. À cette fin, elles ont appliqué les méthodes disponibles du dialogue politique et du soutien financier, sous une forme d'aide conditionnelle.

L'UE a ainsi continué de souligner l'importance qu'elle accorde au renforcement de la société civile pour consolider la démocratie en Russie. Elle a exprimé des préoccupations au sujet de la liberté d'expression et du pluralisme de l'information qu'il convient de sauvegarder (affaires Pasko et TV6).

De même, elle a plaidé auprès des autorités russes la nécessité de combattre toute forme de discrimination, qu'elle soit religieuse (affaires des Témoins de Jéhovah ou de l'Armée du salut) ou ethnique.

Comme pour la Turquie, l'Union suit de près la question de la peine de mort, en se prononçant en faveur de l'abolition. Elle a donc salué le fait que le président Poutine a maintenu le moratoire sur l'application de la peine capitale.

Enfin, depuis plusieurs années, et notamment lors des sommets UE - Russie en octobre 2001 et en mai 2002, l'UE a maintes fois fait part aux autorités russes de ses inquiétudes concernant la situation en Tchétchénie. Nous verrons cependant plus loin que cette question reste d'une sensibilité extrême.

\*

\*

\*

Depuis l'ère soviétique, progrès importants ont été effectués en matière de dialogue politique. Le volontarisme de V. Poutine a permis, dans le cadre de l'APC puis des stratégies réciproques, de lancer des réformes et des coopérations rendues inéluctables par l'élargissement programmé de l'Union européenne. Mais, plus encore, la politique de sécurité est devenue une préoccupation commune tant sur le continent, qu'à travers le monde, en ce qui concerne le terrorisme, la prévention des conflits, la non-prolifération ou le désarmement. Néanmoins, il existe des freins au développement du dialogue politique.

## TROISIEME PARTIE

### Les obstacles au dialogue politique

« Le partenariat énergétique avec l'Union européenne est pensé à Moscou comme un instrument important de la restauration de l'hégémonie russe sur les Etats de la CEI »<sup>19</sup>.

Françoise Thom, maître de conférence à la Sorbonne.

En dépit d'une volonté réciproque, l'instauration de ce dialogue politique se heurte à de nombreux obstacles. Au premier rang de ceux-ci, se trouvent le jeu parfois trouble de la Russie dans sa quête d'autorité sur la scène internationale, mais également la construction politique de l'Union européenne qui est en elle-même une problématique.

#### 1. L'Union européenne : un espace en construction

Cette construction a été réalisée au travers de l'établissement de règles dans les relations entre Etats permettant un règlement pacifique des différents, instaurant par là un nouvel ordre mondial dans lequel la résolution des conflits d'intérêt se fait par la négociation. Première dans l'histoire de l'humanité, l'Union européenne est donc également un laboratoire dans lequel on découvre et teste un processus d'intégration d'abord économique, puis, de plus en plus, politique. L'absence de modèle ne procure donc pas de lisibilité dans la construction de l'Union et aboutit à un manque de perspective sur son avenir. En ce sens, les questions concernant l'élargissement, la politique européenne de sécurité et de défense et la définition d'une nouvelle architecture de sécurité en Europe sont des freins à la coopération russo-européennes.

---

<sup>19</sup> Thom, Françoise : « Union européenne – Russie : le partenariat énergétique », Géopolitique n°72, p.58.

L'élargissement source de division et donc de faiblesse

Géante économique incontestée, l'Union européenne fait l'objet de nombreuses demandes de candidature. Elle doit affronter deux problèmes pour ne pas rester un nain politique : surmonter ses divisions chroniques, et adopter un nouveau processus de décision à 25 (et plus) pour éviter la paralysie des institutions.

Or, dans ce contexte, l'élargissement vers l'est aura pour effet immédiat le déplacement de son centre de gravité économique, politique et démographique vers les anciens pays satellites de l'URSS. Bien qu'il soit difficile d'en mesurer à ce jour l'impact réel, cet aspect du problème aura sans nul doute une influence sensible sur les relations entre l'UE et la Russie.

En effet, d'un point de vue économique, si Moscou craint de faire l'objet de mesures protectionnistes et de mises en place douanières, il semble à contrario que certains tarifs entre PECO (Pologne) et la Russie vont disparaître grâce aux accords UE-Russie, profitables à Moscou. D'autre part, derrière les querelles d'experts quant à l'appartenance géographique et culturelle de la Turquie au continent européen, se profile la décision stratégique pour l'UE de s'assurer une voie d'approvisionnement énergétique (Cf. [Annexe 6](#)), indépendante de la Russie, dont l'importance sera intimement liée à la stabilisation de l'Asie centrale (Afghanistan) et du Moyen-orient (Irak). A ce titre, l'adhésion de la Turquie à l'UE peut donc être vue comme une alternative crédible aux voies d'approvisionnements russes actuelles. Cette question est au cœur du débat, selon Françoise Thom, qui s'interroge : « La dépendance énergétique de l'Allemagne à l'égard de la Russie doit-elle se transformer en vassalisation des autres Etats européens, par le seul mécanisme de l'intégration communautaire ? »<sup>20</sup>

Sur le plan politique, l'intégration des PECO a montré dans la crise irakienne qu'elle est un facteur de renforcement du pôle atlantiste de l'Europe occidentale. Aggravant la fracture face aux tenants d'une nouvelle définition des relations euro-atlantiques, cette opposition ne peut que renforcer les craintes russes de se voir marginalisée sur le continent européen. Ainsi, l'élargissement pose clairement trois enjeux pour la fédération russe : les limites géographiques, la facilitation de l'entrée dans l'OTAN aux PECO admis au sein de l'UE, et les capacités militaires de l'Union.

Enfin, le poids démographique des PECO ne peut être négligé devant des populations ayant vécu sous le joug soviétique. A la lumière de la réunification allemande, on ne peut d'ailleurs préjuger des opinions publiques : si il existe une véritable attirance vers l'« El Dorado » occidental, les difficultés sociales induites par la libéralisation de l'économie ne manqueront pas de faire parfois regretter l'époque où chacun avait chauffage et travail. D'ailleurs, l'intégration à l'Union européenne de pays précédemment satellisés par l'Union soviétique pourrait permettre à la Russie d'activer discrètement ses réseaux d'influence dans ses pays. Elle tirerait alors profit de son expérience de l'entrisme communiste et marxiste-léniniste, notamment aux dépens des institutions de l'UE<sup>21</sup>.

L'UE va donc devoir surmonter ses divisions et ses peurs afin de bâtir un projet politique commun.

La PESD, nouvelle architecture de sécurité en Europe ?

La construction de la PESD passe par la définition d'une nouvelle architecture de sécurité en Europe. Elle pose donc la question du rôle de l'OTAN, de la nature du lien transatlantique et cherche à prendre en compte la volonté russe d'être associé aux décisions de sécurité.

Après les attentats du 11 septembre, la convergence de vue qui résulte des stratégies réciproques avec l'UE a permis la mise en place de nouveaux mécanisme de consultation en ce qui concerne la sécurité, en particulier par des réunions mensuelles de la troïka du COPS de l'UE et de la Russie.

Cependant, la Realpolitik de V. Poutine amène à un constat de méfiance pour l'UE. Le soutien immédiat et très marqué de Moscou auprès de Washington, dès le 11 septembre, a semblé éclipser un certain temps les relations russo-européennes. La Fédération russe estimait avoir, en Tchétchénie, un intérêt commun avec les Etats-Unis dans la lutte contre le terrorisme. La relance de la coopération accrue en matière de terrorisme semble être plus le fruit de la déception russe devant l'« unilatéralisme » américain. Cette attitude des Etats-Unis a d'ailleurs semé le trouble au sein même de l'Alliance Atlantique, par son refus d'invoquer l'article 5, remettant par là en cause le fondement de cette alliance.

Plus généralement, certains membres soupçonnent la Russie de vouloir instrumentaliser l'Europe dans ses rapports avec l'OTAN et les Etats-Unis d'Amérique. Ils se méfient donc

---

<sup>20</sup> <http://www.ukrscop.com/fr/economics/2000/02/01/> . Téléchargement du 05/02/03.

<sup>21</sup> Verluisre, Paul : « Qui perd gagne ? », [www.diploweb.com/p5ver108.htm](http://www.diploweb.com/p5ver108.htm).

d'une influence trop forte de Moscou sur la PESD si l'intensification de la coopération se poursuit. Cette attitude dénote de la peur, parfois très ancrée, d'une nouvelle hégémonie russe en Europe.

Cette prudence de certains membres de l'Union se retrouve d'ailleurs dans la déclaration conjointe du 3 octobre 2001 : « De bons résultats ont ainsi été enregistrés dans le cadre du dialogue politique à tous les niveaux, ouvrant la voie, pour l'UE et la Russie, à de nouvelles avancées vers une coopération plus étroite et une action conjointe, compte tenu de l'évolution de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (PESD) »<sup>22</sup>.

Car en même temps, l'Union tente de construire une Europe de la défense, en s'appuyant particulièrement sur une coopération industrielle interne importante. Cela explique donc les hésitations européennes face aux propositions russes d'axer le dialogue de sécurité autour d'un partenariat militaro-industriel plus audacieux, ce manque de répondant provoquant une attitude ambiguë de Moscou.

## 2. Le point de vue russe

Pour pragmatique que puisse être la politique étrangère de V. Poutine, celle-ci semble guidée par la quête d'un contrepouvoir à la présence américaine au sein de l'OTAN, seule instance de sécurité établie pour l'Europe. Le premier frein au rapprochement UE-Russie semblent trouver son origine dans des incompréhensions russes parfois profondes.

### Le contrepoids à l'OTAN

A Moscou, trois visions se confrontent aujourd'hui à l'égard de l'Europe : un paradigme européen pour ceux qui estiment que la Russie appartient à l'Europe, un paradigme asiatique pour ceux considérant la Russie plus proche de l'Asie, et enfin un paradigme eurasiatique qui, lui, met en avant la position à part de la Russie. L'approche russe de l'Union n'est donc pas monolithique, elle se décline sous quatre aspects : un modèle de construction de la CEI, un partenaire en particulier économique, une structure à laquelle il est possible d'adhérer, ou un moyen d'affirmer la puissance russe au travers des populations russophones dans les Etats baltes et la volonté de contrecarrer le poids de l'OTAN en Europe.

Comme nous l'avons vu, le manque d'intérêt russe pour l'UE était le fruit historique d'une politique étrangère toute orientée vers les Etats-Unis. Il ne faut également pas sous-estimer l'énergie dépensée sur les problèmes intérieurs depuis le milieu des années 1980 : perestroïka, chute de l'empire, difficultés économiques, Tchernobyl, etc. En 1999, la crise du Kosovo a fini de sceller cette perception hostile de l'OTAN, qui apparaît comme l'acteur central de la sécurité européenne, et a mis en évidence les limites du rôle de la Russie au sein du Conseil conjoint permanent : « une organisation militaire hostile, contrôlée par les Etats-Unis et visant à marginaliser le rôle de la Russie dans la politique européenne et , plus largement internationale »<sup>23</sup>. Les relations entre Moscou et l'OTAN ont donc été marquées par des tensions permanentes, focalisant la politique extérieure russe dans l'hostilité portée à l'élargissement (Pologne, Hongrie, République Tchèque) de l'Alliance.

La Russie a pourtant tenté de promouvoir une conception de l'architecture de sécurité européenne plus favorable à ses intérêts et à sa volonté d'influence. En effet, au début des années 90, Moscou a mis en avant le potentiel de l'OSCE comme « le pivot d'une architecture de sécurité fondamentalement renouvelée et résolument paneuropéenne »<sup>24</sup>. Paradoxalement, outre l'intérêt relatif des Etats-Unis pour cette organisation, c'est la Russie elle-même qui a ruiné tout espoir de voir l'OSCE jouer un rôle influent en trahissant certains engagements souscrits sous son égide, dont le traité des Forces conventionnelles en Europe (FCE), Ciel ouvert, et les Mesures de confiance et de sécurité (MDCS). D'une manière plus générale, Moscou estime que l'OSCE prête une attention trop grande au volet humanitaire des problèmes de sécurité, source d'ingérence dans les affaires intérieures russes.

Dans le même temps, la demande russe de participer de façon pleine et entière à la prise de décision internationale dans le domaine de la sécurité ne peut être ignorée, notamment en Europe. Ainsi, en mai 2002, le Conseil à 20, OTAN-Russie, remplace le CCP, sans pour autant répondre aux attentes russes, n'ayant toujours pas de droit de veto sur les problèmes internes à l'OTAN, comme l'élargissement, les missions de défense collective, etc.

La focalisation de Moscou sur la question de l'élargissement de l'OTAN, bien que naturelle dans ce contexte, a fait obstacle à des réflexions de fond sur les relations avec l'Union

---

<sup>22</sup> Repris dans le Rapport n°9916/02 du 18 juin 2002, du Conseil de l'Union européenne au Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, p.6.

<sup>23</sup> Chillaud, Matthieu & Facon, Isabelle : « Russie-Europe : vers quelle intégration ? », dans : Le courrier des pays de l'Est n°1025, mai 2002, p.32.

<sup>24</sup> Chillaud, Matthieu & Facon, Isabelle, op.cit. p.33.

européenne. Dès lors, celles-ci sont restées, sur les sujets politiques et de sécurité, trop superficielles au regard de leur composante économique.

Aussi, peut-on considérer que la Stratégie à moyen terme pour le développement des relations entre la Fédération de Russie et l'UE (2000-2010), adoptée à la fin de 1999, est un tournant important en matière de politique internationale.

Cependant, la construction de la PESD, alternative à une architecture européenne de sécurité centrée sur l'OTAN, nous renvoie aux incertitudes de la conception d'une politique européenne commune déjà évoquée.

### Les incompréhensions

Il faut, de plus, tenir compte de nombreuses incompréhensions russes, tant au niveau de la population, que de la presse et de l'administration. Il semble par exemple incroyable que les deux tiers de la population russe ne connaissent pas l'UE et ne s'y intéresse pas<sup>25</sup>.

La presse présente sous des aspects discriminatoires les relations UE - Russie : elle pointe l'absence de progrès dans les négociations, accuse l'UE de faire blocage à l'accession de la Russie à l'OMC, crie au scandale lorsque l'Europe parle de la Tchétchénie et affirme quand il y a accord que les termes en sont défavorables à la Russie.

Enfin, il y a une carence d'expertise importante sur l'UE au sein des rouages de l'administration, qui engendre des incompréhensions sur son fonctionnement. Ainsi, la complexité de l'action internationale de l'UE, avec sa commission, son conseil des ministres (PESC) et la présidence pose une réelle difficulté d'appréhension. Il en est de même en ce qui concerne l'articulation entre la PESC et la politique étrangère de chaque membre, sans parler de la présidence tournante.

Cette situation explique la multiplication des comités et des groupes de travail conjoints tant en Russie qu'à Bruxelles, et elle explique l'intérêt tardif des russes pour l'Union européenne. De plus, cette incompréhension est sans doute une des raisons de la tendance de la Russie à faire du bilatéral, ajoutant ainsi à la méfiance de l'UE.

---

<sup>25</sup> Facon, Isabelle, « Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne », Recherches et Documents, Fondation pour la recherche stratégique, p.26.

Plus profondément, si l'APC et la stratégie de l'UE font références « aux valeurs communes », il est important de noter que la stratégie russe n'y fait pas allusion. Cette absence trouve sa signification dans la volonté russe manifeste d'être traité d'égal à égal dans ce partenariat, sans être exclus des processus politiques en Europe.

Ainsi, la méthode de conditionnalité ne semble pas adaptée à la Russie car l'UE ne dispose ni de la carotte (l'adhésion), ni du bâton (la diminution de l'aide financière) permettant d'influer sur le comportement russe. Par exemple, au titre de sanction contre la guerre en Tchétchénie, une partie de l'aide du programme TACIS a été gelée en mars 2000<sup>26</sup> par l'Europe. Même si ce moyen de pression est prévu dans l'accord, il reste difficilement applicable : le fragile équilibre qui se construit laborieusement risque d'être mis à mal. La tendance à l'ouverture pourrait être alors remise en cause par les ultra nationalistes, prétextant la volonté affichée des occidentaux de laisser, voire de pousser, la Russie à s'enfermer dans ses erreurs, faisant resurgir la théorie du complot.

\*

\*

\*

En dépit d'un besoin évident pour chaque parti de développer une coopération économique et politique, il existe des obstacles à sa mise en œuvre.

L'élargissement fragilise l'unité et la dynamique de l'Union européenne. De plus, certains pays membres semblent craindre le risque de dépendance énergétique à la Russie, et son hégémonie sur l'Europe. De son côté, la Fédération russe, menant parfois un jeu trouble, veut jouer un rôle dans la sécurité du continent européen et retrouver son rang naturel de grande puissance. Ayant pris conscience tardivement des problèmes posés par l'extension orientale de l'Union, elle tente aujourd'hui de comprendre son fonctionnement dans un contexte de réforme. La Russie, partagée sur deux continents, n'a pas une approche unique du paradigme européen.

---

<sup>26</sup> L'UE a décidé en janvier 2000 de geler 90 millions d'Euro de programme d'assistance technique et menacé de prendre des sanctions commerciales contre la Russie.

## CONCLUSION

Les relations entre l'Union européenne et la Russie apparaissent, à l'image de la construction européenne, fondée d'abord sur le développement économique puis, pas à pas, en fonction des opportunités sur un dialogue politique.

D'un point de vue économique, les choix stratégiques d'approvisionnement énergétique de l'Union orientent très largement le partenariat. Le développement des relations commerciales restent, quant à elles, subordonnées aux réformes russes motivées, à terme, par l'adhésion à l'OMC.

Le dialogue politique est pour sa part balbutiant. L'actualité internationale récente, qu'il s'agisse de l'élargissement de l'UE, de la lutte anti-terroriste et de la crise irakienne, illustre à la fois les possibilités et les difficultés de cette coopération.

Ces relations restent donc sous le signe d'un triple déséquilibre. La prédominance du volet économique par rapport au dialogue politique en constitue le premier. Ensuite, en terme de dépendance, alors que la balance commerciale est sensiblement au détriment de Moscou, les besoins énergétiques du plus grand marché intégré du monde lient l'UE aux ressources russes. Enfin, les relations internationales provoquent régulièrement agacement ou inquiétude, en particulier lorsque Moscou marque une fois de plus une orientation de sa politique étrangère vers les Etats-Unis au détriment de l'UE, ou lorsque celle-ci affiche son intérêt envers des anciens pays satellites, du fait de l'élargissement.

Lors du sommet UE-Russie du 30 octobre 2000, à Paris, le président V. Poutine expliquait que « ...la Russie, du point de vue politique, économique et culturel, se considère comme une partie organique de la grande Europe. » Aussi, l'objectif politique de l'UE consiste à trouver un nouvel équilibre entre exclusion et inclusion dans ses relations avec la Fédération de Russie. La question est donc de déterminer le niveau souhaitable d'intégration de la Russie dans l'UE.

Pour y parvenir, l'Union européenne devra faire face à ses vieux démons de la division et de l'impuissance politique chronique qu'elle affiche. Il s'agit d'ailleurs du premier défi à gagner dans l'élargissement à 25 : se doter d'institutions capables d'éviter la paralysie.

La Fédération de Russie a, quant à elle, un énorme travail de réformes en profondeur de ses institutions financières, juridiques, commerciales et administratives à fournir. L'ampleur de la tâche pour lutter contre la corruption demande un pouvoir fort, antinomique avec le souci européen des Droits de l'Homme.

En terme de dialogue, il est cependant réducteur de ne considérer qu'une approche sous le prisme d'une relation bilatérale russo-européenne. En effet, à l'heure où l'Europe cherche à définir une nouvelle architecture pour sa propre sécurité, la coexistence de l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD) avec la PESD, aux seins de l'OTAN et de l'UE, pose également la question du lien transatlantique et du rôle des Etats-Unis d'Amérique en Europe.

## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	3
PREMIERE PARTIE .....	5
Un partenariat économique avant tout ?.....	5
1. Les relations commerciales russo-européennes.....	5
La normalisation des règles de commerce .....	5
Economie de marché et accès à l'OMC.....	6
Assistance technique et coopération scientifique.....	7
Quelques chiffres.....	7
2. L'approvisionnement énergétique .....	8
Le livre vert : « Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique » .....	8
Le Partenariat énergétique entre l'UE et la Russie.....	10
L'environnement .....	12
DEUXIEME PARTIE .....	15
L'établissement du dialogue politique.....	15
1. Pourquoi un dialogue politique et dans quel cadre ? .....	15
Les politiques étrangères.....	15
L'instauration du dialogue politique.....	17
La dimension régionale.....	17
Elargissement et isolement.....	18
2. La politique de sécurité PESC/PESD .....	20
Coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.....	21
Renforcement du dialogue politique en matière de sécurité, de prévention des conflits et de gestion des crises, de non-prolifération et de désarmement .....	22
Coopération en matière de lutte contre le terrorisme.....	24
Les valeurs démocratiques .....	25
TROISIEME PARTIE.....	27
Les obstacles au dialogue politique.....	27
1. L'Union européenne : un espace en construction.....	27
L'élargissement source de division et donc de faiblesse .....	28
La PESD, nouvelle architecture de sécurité en Europe ?.....	29
2. Le point de vue russe .....	30
Le contreponds à l'OTAN.....	30
Les incompréhensions.....	32
CONCLUSION .....	34
BIBLIOGRAPHIE .....	37
<a href="#">ANNEXE 1</a> .....	38
<a href="#">ANNEXE 2</a> .....	39
<a href="#">ANNEXE 3</a> .....	40
<a href="#">ANNEXE 4</a> .....	41
<a href="#">ANNEXE 5</a> .....	42
<a href="#">ANNEXE 6</a> .....	43

# BIBLIOGRAPHIE

## OUVRAGES

- BRZEZINSKI Z. : Le grand échiquier, Bayard éditions.  
CARRERE D'ENCAUSSE H. : La Russie inachevée, Paris, Fayard, 2000.  
CHAUPRADE A.: Introduction à l'analyse géopolitique, Paris, Ellipse, 1999  
DELCOUR, L. : La politique de l'Union européenne en Russie (1990-2000) : de l'assistance au partenariat ?, Paris : L'Harmattan, Logiques politiques, 2002.  
ECKERT et KOLOSSOV : La Russie, Flammarion (Dominos),1999  
FACON, I. : Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne, Paris : Fondation pour la recherche stratégique, Recherches et documents, 2002.  
MEDVEDEV, S., HAUKKALA, H.: The EU Common Strategy on Russia, Helsinki : the Finnish Institute of International Affairs, 2001.  
POUVREAU A.: Les Russes et la sécurité européenne, l'Harmattan, 1998  
RADVANI. J. : La nouvelle Russie, Paris, Armand colin, 2000.  
RAUX et KOROVKINE : Le partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie, Apogée, 1998  
SAPIR. J. : Le chaos russe , La découverte, Paris 1996

## PERIODIQUES:

« Readings in European Security », European Security Forum, Volume 1. Brussels : Centre for European Policy Studies, London : International Institute for Strategic Studies, 2002.

« The Quarterly journal », Connections, Number 1, 08/01. Partnership for Peace Consortium of Defense & Academies and Security Studies Institute.

Le courrier des pays de l'Est, n°1025, mai 2002.

THOM, F. « Union européenne – Russie : le partenariat énergétique », Géopolitique n°72.

## SITES INTERNET :

Sommet Union européenne-Russie, discours du président de la République, <http://www.elysee.fr>

Programme TACIS II d'appui à la Douma d'Etat et au conseil de la fédération, <http://www.assemblee-nat.fr>

La Russie et l'Union européenne, <http://www.europarl.eu.int> ; <http://www.europa.eu.int>  
Déclaration commune, Sommet Union européenne-Russie, <http://www.presidence-euro>

Rekacewicz P., Les routes du pétrole, <http://www.monde-diplomatique.fr>

Thom, F. : <http://www.ukrscop.com/> .

Verluisre, P. : Qui perd gagne ?, <http://www.diploweb.com/>

## ANNEXE 1

Source : Cleutinx, Christian : "Towards an EU-Russia Energy Partnership", Présentation à la Head of Unit European Commission, Budapest, 5 June 2002.

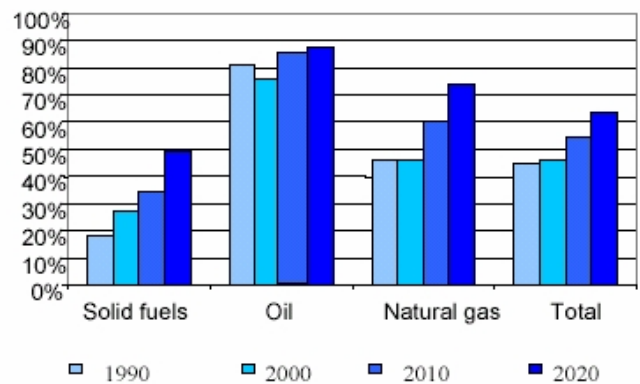


## Growing EU energy import dependency

EU-15: 50% external energy dependency in 1999

EU-30: 70% external energy dependency by 2030

*EU 30: external dependence per energy product*



### Plus

- *growing environmental pressures, particularly related to climate change*
- *completion of the internal energy market*
- *but energy policy IS NOT a common policy.*



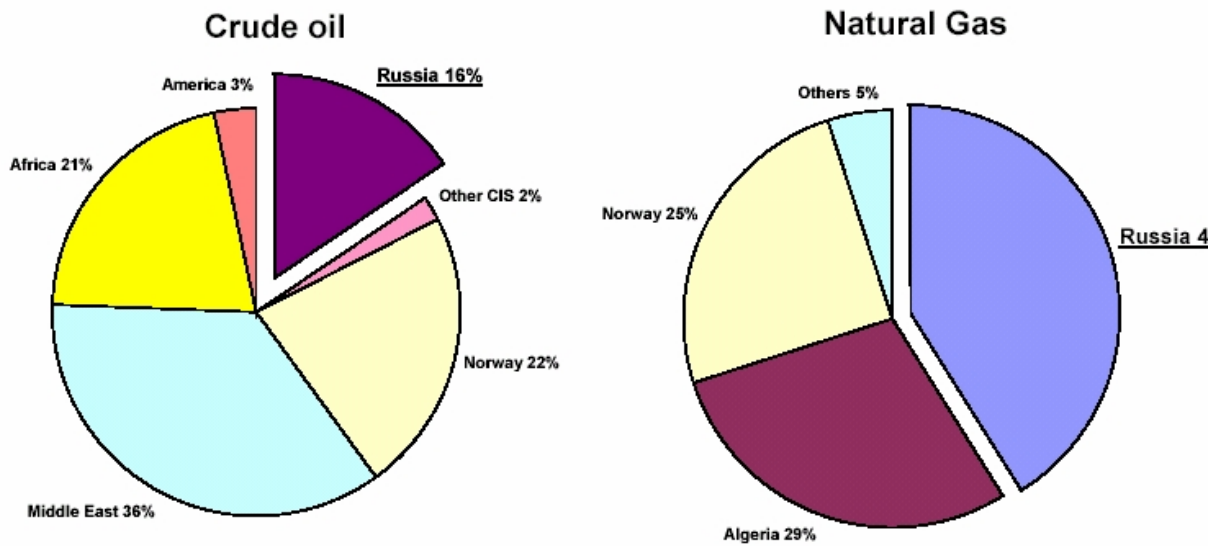
## ANNEXE 2

Source : Cleutinx, Christian,ibid.



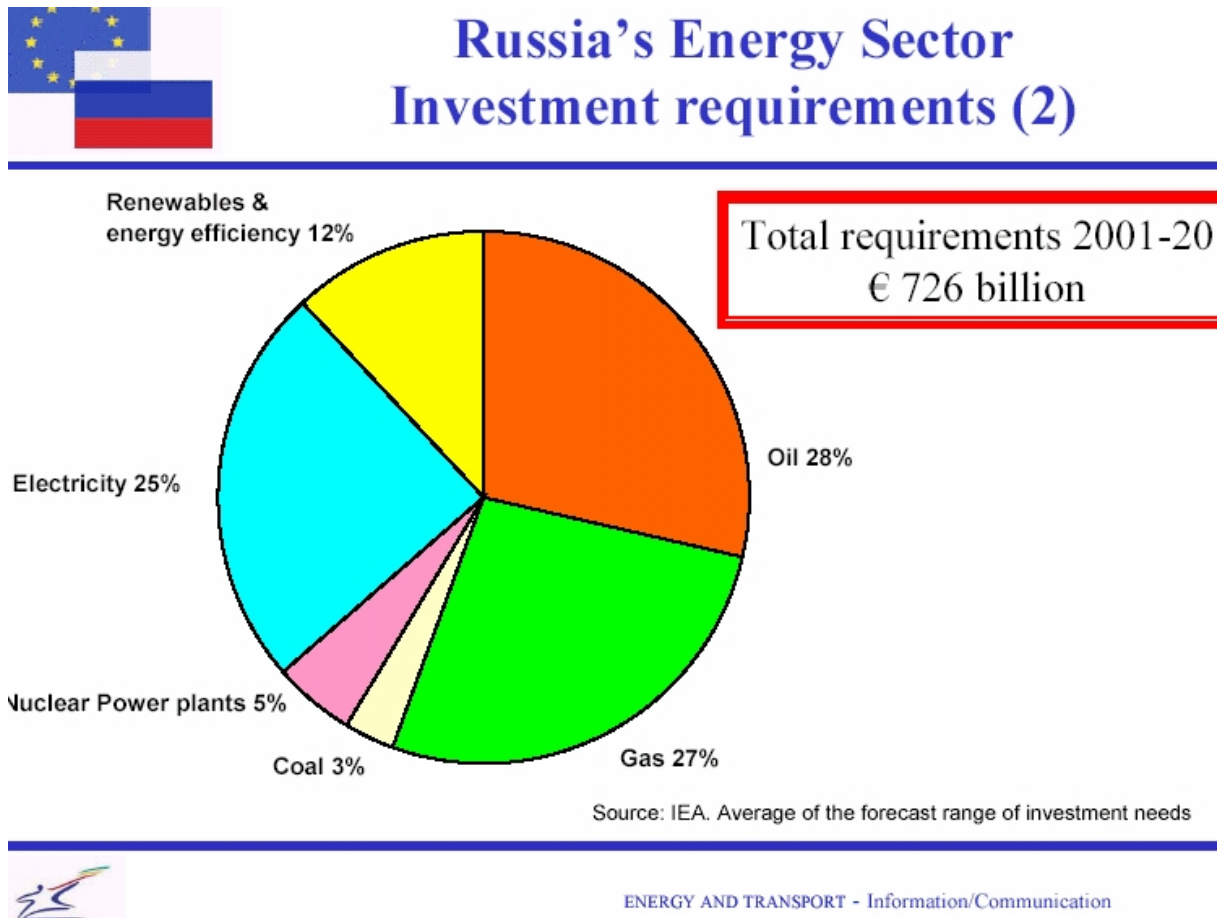
### Russia: a major supplier of EU energy

#### The origin of imports into the EU in 1999

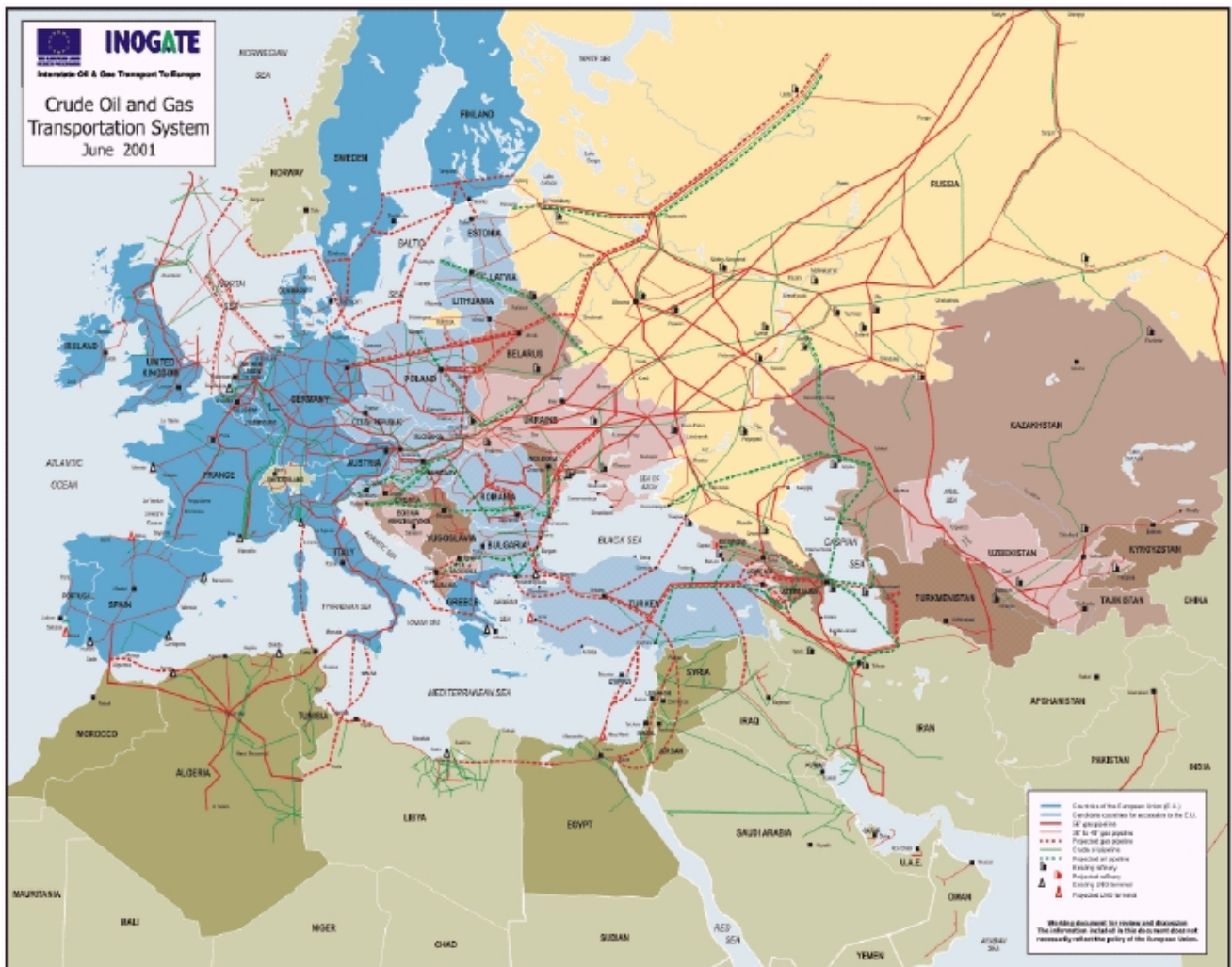


## ANNEXE 3

Source : Cleutinx, Christian,ibid.



## ANNEXE 4



ANNEXE 5

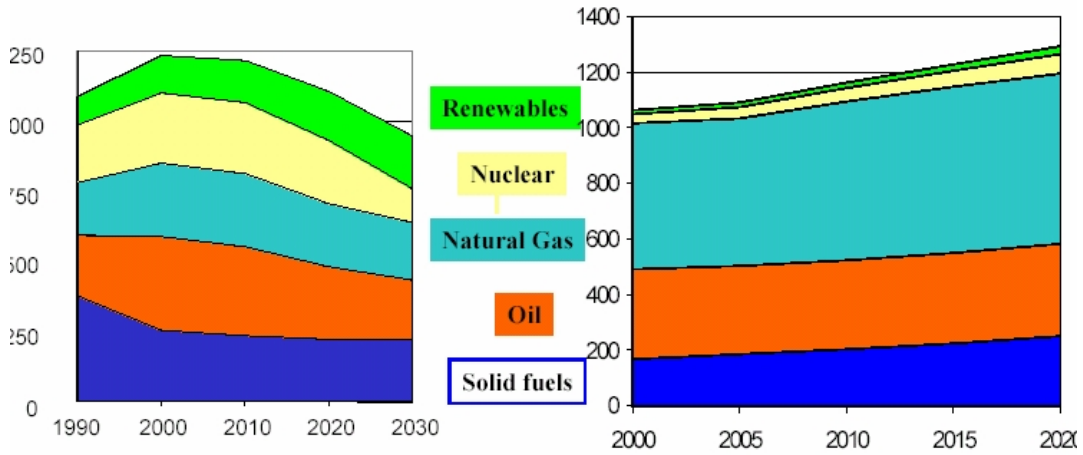
Source : Cleutinx, Christian,ibid.



**Indigenous energy production (Mtoe)**

Europe (EU-30)

Russia



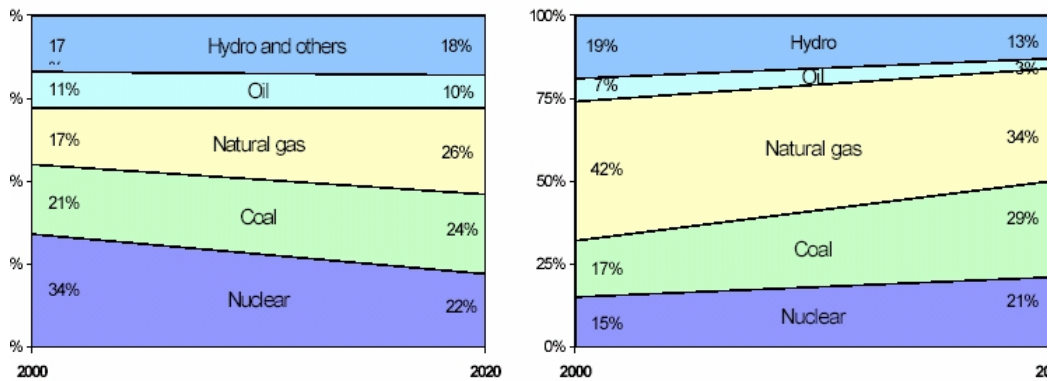
ENERGY AND TRANSPORT - Information/Communication



**Electricity Generation, by fuel (%)**

European Union

Russia



ENERGY AND TRANSPORT - Information/Communication

## ANNEXE 6

Source : <http://www.monde-diplomatique.fr/cartes/IMG/artoff559.jpg>

