



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

**Mémoire de géopolitique  
du Chef d'Escadron Romain CHARLES  
dans le cadre du séminaire  
« le monde vu par la commission européenne »**

**Directeur : Thierry CHOPPIN**

**Avril 2005**

# LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LA RUSSIE

## SOMMAIRE

### PREMIÈRE PARTIE : SITUATION ACTUELLE DE L'UE AVEC LA RUSSIE

- Liens des états de l'UE avec la Russie
- Des relations politiques naissantes
- Les résultats mitigés des relations économiques
- Les relations concernant la sécurité

### DEUXIÈME PARTIE: AVENIR RELATIONS UE-RUSSIE

- Influence des relations Russie USA sur la relation avec l'UE
- Avenir des relations en matière énergétique
- Avenir des relations en matière de sécurité
- Des scenarii possibles

## INTRODUCTION

A la suite des vastes réformes démocratiques et économiques lancées par le président Poutine, la fédération de Russie parallèlement aux membres de l'Union Européenne, a imaginé qu'une nouvelle relation russo européenne permettrait de régler les enjeux du continent européen. Aussi cette relation avec l'Union Européenne est un sujet d'actualité comme l'a souligné Javier Solana<sup>1</sup> «développer le partenariat avec la Russie est la tâche la plus importante, la plus urgente et la plus difficile que l'UE se soit assignée en ce début de 21<sup>ème</sup> siècle ».

Pourtant après une décennie la Russie comme l'union, parvient difficilement à comprendre son interlocuteur. Et au-delà des déclarations souvent ambitieuses, des tensions constantes émaillent les relations. Ce fut par exemple le cas très récemment lors du sommet de La Haye<sup>2</sup> où de fortes divergences furent exprimées dans des domaines aussi cruciaux que le cadre des relations, les visas, le respect des droits de l'homme ou le Sud Caucase. Depuis le sommet de Saint-Pétersbourg en mai 2003 quatre espaces communs structurent le partenariat. Mais la Russie propose désormais un accord sur seulement deux de ces espaces.

Pourtant au-delà de ces tensions, le réel enjeu reste bien la nature du partenariat, qui est principalement régit par l'accord de partenariat et de coopération, crée en 1994 et renouvelé tous les dix ans. Aussi après avoir dressé un bilan des relations politiques, économiques et sécuritaires, entre la fédération et l'UE jusqu'en 2004, une attention sera portée sur leur avenir et en particulier sur des évolutions possibles.

---

<sup>1</sup> Stockholm, 13 octobre 1999.

<sup>2</sup> Le 25 novembre 2004.

# 1. SITUATION ACTUELLE DE L'UE AVEC LA RUSSIE

## 1.1 LIENS DES ETATS DE L'UE AVEC LA RUSSIE

### 1.1.1 La dimension septentrionale des relations

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>3</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-Pétersbourg, 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.

---

<sup>3</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.

### **1.1.2 Les pays baltes**

Depuis la seconde guerre mondiale et leur intégration au sein de l'URSS les trois états ont vu leur visage démographique modifié par l'arrivée massive de russophones, Russes, Biélorusses et Ukrainiens venus travailler et reconstruire ces pays saignés à blanc par 10 ans de guerre, de résistance et de déportation. Ainsi la proportion de population de nationalité balte est passé d'environ 88% en 1937 à 61% en 1989 pour l'Estonie (de 76% à 52% en Lettonie, et stabilité autour de 80% pour la Lituanie). La gestion de cet héritage, c'est-à-dire l'intégration des minorités nationales à ces nouvelles sociétés démocratiques, constitue un enjeu depuis 1991 à tous les niveaux politique, social, économique et identitaire.

Au niveau international, il faut considérer l'aspect géopolitique de la situation des pays baltes. La présence des minorités nationales issues de leurs voisins de l'Est et notamment de l'ex-URSS les lient fortement à ces pays, alors que l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie expriment le désir de s'intégrer rapidement dans l'espace politique et économique européen dominé par l'Union européenne. La Russie a manifesté à de nombreuses reprises son mécontentement vis-à-vis de l'Estonie et de la Lettonie concernant le sort des Russes dans ces pays, allant même jusqu'à menacer de sanctions économiques cette dernière et à déposer des plaintes auprès des instances internationales de protection des droits de l'homme. Ces actions vont dans le sens d'une stratégie de la Russie visant à garder son influence dans la région, cet "étranger proche", en ayant retardé le plus possible l'intégration politique et militaire des pays baltes à l'Europe occidentale. Cette intégration des minorités était posée comme une des conditions à l'entrée dans le giron de l'Union européenne. L'enjeu économique n'est pas négligeable, dans la mesure où de bonnes relations avec les pays frontaliers, comme la Pologne, la Russie et la Biélorussie sont aussi synonymes de débouchés économiques considérables.

### **1.1.3 Le Royaume-Uni, France, l'Allemagne et l'Italie**

Les relations de la Russie avec les principaux Etats européens sont importantes en ce qui concerne leur impact sur la relation transatlantique, mais aussi leur résonance spécifiquement européenne.

Après la visite de Tony Blair à Saint-Pétersbourg pendant les élections présidentielles de 2000, les liens Russie Grande-Bretagne se sont dynamisés avec cinq réunions personnelles

en 2000 et quatre en 2001. Pour les Russes, Tony Blair a à la fois lancé et facilité le processus d'intégration de la Russie dans la communauté euro-atlantique. Le gouvernement britannique a été le premier à demander un nouveau mécanisme pour les relations Russie OTAN en octobre 2001. Le Royaume-Uni a également soutenu l'engagement de la Russie au G-8. Les deux pays ont en outre développé des liens militaires étroits<sup>4</sup>.

Tout en cherchant à entretenir de bonnes relations avec la Grande-Bretagne du fait de la « special relationship », la Russie est très attentive à ses liens avec la France, qui a la même vision de la situation internationale. Suite à la première visite de Vladimir Poutine en octobre 2000, le ministre des affaires étrangères russe<sup>5</sup> a noté « la similarité conceptuelle des approches de la Russie et de la France pour les principales questions d'actualité. Nos deux pays sont en effet partisans d'une organisation multipolaire du système mondial excluant la domination d'une puissance ». La France et la Russie sont en fait l'une et l'autre des observateurs prudents de la puissance américaine. La Russie a été satisfaite de travailler avec la France au conseil de sécurité en 2002 et en 2003 en vue de renforcer les inspections en Irak et pour que les Nations unies jouent leur rôle une fois la guerre terminée. Le sommet UE Russie tenu en octobre 2000 a été un moment décisif. Le président du Conseil européen d'alors, Jacques Chirac, a joué un rôle capital en soutenant la « déclaration conjointe sur le renforcement du dialogue et de la coopération sur les questions politiques et de sécurité en Europe »<sup>6</sup>. La Russie considère donc ses liens avec la France comme un moyen d'influencer les relations avec l'UE. Le thème du dialogue stratégique de la Russie et de l'UE en matière de défense a été à nouveau examiné lors de la visite du président Chirac à Moscou en juillet 2002. La fin de la cohabitation politique en France en 2002 a relancé les liens franco-russes avec la création du conseil de coopération russo-français sur les problèmes de sécurité, ayant pour tâche « l'approfondissement de la coopération bilatérale aux problèmes de la sécurité internationale ». Le président français a également manifesté une certaine sympathie pour

---

<sup>4</sup> Le Russian Resettlement Programme, par exemple, permet aux officiers russes démobilisés de suivre un nouvel entraînement. En outre pendant la guerre en Afghanistan, les liens dans le domaine de la défense se sont approfondis avec des échanges de renseignements.

<sup>5</sup> M Igor Ivanov.

<sup>6</sup> Cette déclaration préconisait l'instauration de consultations spécifiques sur les questions de défense ainsi que les modalités de la contribution de la Fédération de Russie aux opérations de gestion de crise de l'Union européenne.

la position de la Russie à propos de Kaliningrad, à la grande déception de futurs membres de l'UE, la Lituanie et la Pologne<sup>7</sup>.

Tout comme la Grande-Bretagne et la France, l'Allemagne est très courtisée par la Russie. Les deux pays maintiennent des contacts réguliers au niveau intergouvernemental et Vladimir Poutine cherche surtout à entretenir de bonnes relations avec le chancelier allemand. Cette attitude prolonge la politique menée par Boris Eltsine, à commencer par les engagements financiers faits par Helmut Kohl à l'occasion de la réunification allemande qui ont fait de l'Allemagne le principal donateur et créancier de la Russie. Le discours de Poutine au Bundestag le 25 septembre 2001 a souligné l'importance de ces relations pour le président russe. L'Allemagne est également « le principal partenaire économique, son créancier le plus important, l'un de ses principaux investisseurs et un interlocuteur majeur dans le dialogue sur la politique internationale » de la Russie. Le gouvernement russe a tenté d'accroître les échanges commerciaux avec l'Allemagne. Malgré une certaine volonté politique, les liens économiques entre la Russie et l'Allemagne ne se sont pas autant approfondis que Moscou l'aurait souhaité, notamment dans le domaine de la technologie de pointe où Vladimir Poutine et Gerhard Schröder avaient choisi plusieurs projets « pilotes ».

Bien que moins importants, les liens bilatéraux de la Russie avec l'Italie se sont également intensifiés après l'élection de Silvio Berlusconi en 2001. Ce dernier, attentif aux relations personnelles dans la politique étrangère de l'Italie, a été un partenaire dynamique pour la Russie. Berlusconi a joué un rôle non négligeable dans les négociations sur le conseil OTAN Russie, dont la création a été approuvée en Italie en 2002. Les liens économiques sont également à prendre en compte, avec un chiffre commercial en 2001 estimé à 9,3 milliards de dollars, et des investissements en Russie représentant 6% de l'investissement étranger total. La Déclaration conjointe de la Russie et de l'Italie sur la coopération du 3 avril 2002<sup>8</sup> souligne la dualité de l'approche adoptée par la Russie en ce qui concerne les relations bilatérales jugées vitales pour des raisons économiques et financières. En même temps, les liens bilatéraux sont considérés comme des moyens de satisfaire des intérêts russes aux niveaux européen et transatlantique. Par exemple, Poutine s'est appuyé sur des relations personnelles/bilatérales au stade final des négociations avec Bruxelles pour trouver une solution au problème de Kaliningrad en 2002. La France, l'Italie et l'Espagne

---

<sup>7</sup> Lors du sommet de Sochi en juillet 2002.

<sup>8</sup> Cette déclaration prévoit de développer le « processus de rapprochement entre la Fédération de Russie et les organisations euro atlantiques » et de « conférer un caractère plus intense à la coopération entre la Russie et l'Union européenne »

ont adopté une position qui ne concordait pas totalement avec celle de la Commission, ouvrant la voie au « compromis » trouvé en automne.

## 1.2 LES RELATIONS POLITIQUES ACTUELLES

### 1.2.1 Dialogue politique balbutiant né de l'importance des liens économiques.

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 d'atténuer 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<sup>9</sup> 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 s'attache 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<sup>10</sup> est un objectif prioritaire.

### **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.

### **Les discussions en cours**

En prenant cette décision, l'UE a posé de manière cruciale le problème annoncé de Kaliningrad. En effet, cet Oblast est enclavée entre la Pologne et la Lituanie, 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 1<sup>er</sup> 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

---

<sup>9</sup> APC : accord de partenariat et de coopération

<sup>10</sup> OMC : organisation mondiale pour le commerce

destination et en provenance de Kaliningrad, un DFT pourra être obtenu sur la base d'une 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'union élargie 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<sup>11</sup> de l'Union.

### **1.2.2 La politique extérieure de la Russie :**

En préambule il convient de noter que la Russie est un acteur international majeur grâce notamment à son siège de membre permanent au Conseil de Sécurité de l'ONU, à son appartenance au G8 (Denver, juin 1997), à son entrée au Club de Paris en tant que

---

<sup>11</sup> PESD : politique européenne de sécurité et de défense.

pays créancier, et à sa participation active à la gestion des crises internationales (Irak, ex-Yougoslavie, Moyen-Orient, Corée du Nord).

Les principaux axes de la politique étrangère russe sont:

- La priorité accordée à ses relations avec les républiques de l'ex-URSS. Il s'agit de retrouver sur la zone une influence importante par des leviers économiques, mais aussi par des moyens politiques : création / activation de structures multilatérales. Ce sont:
  - L'accord sur la Sécurité Collective, créé en 1992 et dont la charte constitutive a été signée le 7 octobre 2002 et est entrée en vigueur le 18 septembre 2003 entre l'Arménie, la Biélorussie, le Kazakhstan, la Kirghizie, le Tadjikistan et la Russie.
  - L'union Russie/Biélorussie, prévoyant une intégration monétaire, ce qui est la principale source des tiraillements au sein de ladite structure.
  - La Communauté Economique Euro-asiatique, créée en 1995. dont les membres sont la Biélorussie, le Kazakhstan, la Kirghizie, la Russie, et la Tadjikistan.
  - L'Organisation de Coopération de Shanghai, internationalement enregistrée le 7 juin 2002. Les membres sont la Chine, la Russie, le Kazakhstan, la Kirghizie, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan. Le siège administratif est à Pékin et le siège anti-terroriste à Tachkent.
  - Le GUUAM (Géorgie, Ouzbékistan, Ukraine, Azerbaïdjan, Moldavie) cherche à faire quelque peu contrepoids à cette influence.
- Renforcer son ancrage en Europe (l'APC avec l'Union Européenne, l'OSCE, et le Conseil de l'Europe) et coller au processus d'élargissement de l'UE dans une démarche active.
- Un partenariat qualifié de stratégique avec les Etats-Unis, développé également sur la base des relations amicales entre G. Bush et V. Poutine, qui se rencontrent plusieurs fois par an. Des différends aussi bien politiques (gestion de la crise irakienne) qu'économiques demeurent néanmoins.
- Un accent mis sur le rôle que doit jouer l'ONU dans la résolution des crises internationales.

- Coopérer avec l'OTAN. Après de fortes réticences à l'élargissement de l'OTAN, la Russie signa l'acte fondateur OTAN/Russie, le 27 mai 1997 à Paris. Le Conseil Russie-OTAN et le format à vingt fonctionnent depuis 2002. Dans le cadre de cette coopération de plus en plus étroite, l'OTAN a rouvert un bureau d'information à Moscou le 20 février 2001 et des exercices militaires sont parfois menés en commun. La Russie souhaite participer pleinement à l'édification de la nouvelle architecture de sécurité européenne.
- Parachever son insertion dans la communauté internationale (candidatures à l'OCDE et à l'OMC).
- Redéployer ses priorités géographiques en prenant en compte l'Asie (Chine, Inde, Japon) et le Moyen-Orient.

### **1.2.3 Le cadre légal des liens politiques entre l'UE et la Russie**

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.

La stratégie commune de l'Union Européenne vis-à-vis de la Russie date de juin 1999 est valide pour une période de quatre ans régulièrement renouvelée. Elle est la première d'une série de telles stratégies en réponse au besoin reconnu que plus de cohérence vis-à-vis de certains pays partenaires, entre les politiques de l'UE et de ses membres. 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).

L'accord de partenariat et de coopération <sup>12</sup> est entré en application en décembre 1997 pour une période de 10 années. Il fixe un cadre aux relations bilatérales, précise les principaux objectifs communs et propose des activités et des dialogues dans un grand nombre de domaines. Il recouvre :

- la coopération économique et commerciale,
- la coopération dans les secteurs des sciences et technologie, de l'énergie, du transport, de l'espace et de nombreux autres secteurs,
- le dialogue politique sur les sujets internationaux d'intérêt commun, sur la coopération liée au respect des principes de la démocratie et des droits de l'homme,
- la justice et les affaires intérieures<sup>13</sup>.

Un protocole additionnel au PCA a été signé le 27 avril 2004 pour prolonger l'accord aux 10 nouveaux membres de l'union.

En outre 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 PESC<sup>14</sup>, etc.).

Dans le prolongement de l'APC le sommet de Saint-Petersbourg (mai 2003) entre les pays membres de l'Union et la Russie a été l'occasion de réitérer leur volonté de construire un partenariat et d'intensifier leur coopération dans quatre domaines appelés les quatre espaces communs :

- un espace économique commun,

---

<sup>12</sup> APC : accord de partenariat et de coopération

<sup>13</sup> JAI: Il s'agit d'une coopération pour prévenir les activités illégales, les trafics de drogues, le blanchissement d'argent sale et le crime organisé.

<sup>14</sup> PESC: politique étrangère de sécurité commune

- un espace commun de liberté, de sécurité et de justice,
- un espace commun de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure,
- un espace commun de recherche et d'éducation, incluant des aspects culturels.

Un protocole additionnel à l'APC a été signé le 27 avril 2004 pour prolonger l'accord aux dix nouveaux membres de l'Union.

### 1.3 LES RESULTATS MITIGES DES RELATIONS ECONOMIQUES ACTUELLES

#### 1.3.1 Contenu et bilan du partenariat économique actuel

La Russie et l'Union Européenne entretiennent une relation économique de premier ordre. Celle-ci s'inscrit directement au cœur de la transition de la Russie vers l'économie de marché. 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.

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 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 des différents sommets.

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>15</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 2004. 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.

---

<sup>15</sup> Technical assistance for the Commonwealth of independent states.

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 1<sup>er</sup> janvier 2003 pour trois années, les deux parties ont signé le 19 janvier 2005 un accord entre l'Agence Spatiale Européenne et la Russie pour coopérer à long terme en matière de développement, de construction et d'utilisation de lanceurs spatiaux.

### **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>16</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%).

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 entre la Russie et l'europe, qui ont augmenté depuis.

### **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, ce pays a largement modifié 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

---

<sup>16</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia).

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>17</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.

### **1.3.2 Une réussite le dialogue 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 protection de l'environnement<sup>18</sup>. La politique énergétique a pris une dimension communautaire nouvelle sans que cela se traduise dans des compétences communautaires nouvelles.

---

<sup>17</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.

<sup>18</sup> Elles sont aujourd'hui partagées par la majorité de l'opinion publique, et constituent les dommages causés par la chaîne énergétique - qu'ils soient d'origine accidentelle ou liés aux émissions polluantes. Ils 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 ne sont qu'une première étape. L'Union européenne a exprimé sa vision en rédigeant un livre blanc.

Dans ce cadre, l'UE a exprimé sa vision stratégique sur sa sécurité d'approvisionnement dans un livre vert<sup>19</sup> qui 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. 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. 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 a accentué 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. 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.

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

---

<sup>19</sup> Livre vert de la commission de novembre 2000 s'intitule : Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique.

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>20</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.

### **1.3.3 La démographie russe**

Mais ces objectifs stratégiques réaffirmés se heurtent à un défi, celui de la crise démographique. La Sibérie a perdu 2,2 millions d'habitants depuis 1989 soit près de 10 % de sa population. Plus que jamais, le grenier à matières premières de la Russie paraît désert face à l'Asie surpeuplée. Or phénomène plutôt inquiétant, le vieux mythe du " péril jaune " (la crainte d'une invasion de migrants chinois) rejoint aujourd'hui les phobies anti-islamistes exacerbées par la crise tchétchène et réanime les sentiments hostiles à tous les migrants qu'ils viennent du sud ou de l'est. Ce pourrait être là un obstacle majeur pour le développement de projets de régions entières.

## **1.4 LES RELATIONS ACTUELLES CONCERNANT LA SECURITE**

### **1.4.1 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<sup>21</sup>, qui recensent, au paragraphe 52, des domaines de

---

<sup>20</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>21</sup> Sommet de Laeken du 14 et 15 décembre 2001.

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<sup>22</sup>, 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 a indiqué qu'elle était désireuse de contribuer à la création en Russie d'une autorité judiciaire centrale, lien indispensable pour étayer et

---

<sup>22</sup> Il date du 13 avril 2000.

renforcer les mécanismes de coopération judiciaire UE-Russie<sup>23</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€ existe, 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€.

#### **1.4.2 Le renforcement de la coopération pour prévenir et gérer les crises**

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).

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<sup>24</sup>, 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

---

<sup>23</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.

<sup>24</sup> Le quatuor stratégique est constitué des USA, de l'ONU, de l'UE et de la Russie.

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.

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.

### **1.4.3 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>25</sup> du Conseil de sécurité, y compris le développement de la 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<sup>26</sup> 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.

---

<sup>25</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 ».

<sup>26</sup> Europol : european police

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

#### **1.4.4 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.

## **2 AVENIR RELATIONS UE-RUSSIE**

Les communications de février 2004 de la Commission et du Conseil aux relations extérieures, au-delà de la critique des évolutions internes en Russie, laissent entendre que l'UE veut donner une nouvelle impulsion aux rapports avec elle. De fait, ces textes soulignent le besoin d'accompagner les déclarations politiques ambitieuses d'actions plus concrètes.

Par conséquent tout en gardant à l'esprit d'une part que traditionnellement, le Kremlin fonde sa politique étrangère sur ses atouts géopolitiques et privilégie le recours aux instruments militaires dans la réalisation de ses objectifs. Et que d'autre part Moscou considère qu'en l'état actuel des rapports de force internationaux, des relations solides avec les pays de la communauté euro-atlantique constituent pour elle un gage essentiel de participation au jeu mondial nous aborderons les influences des relations russo-américaines, l'avenir des relations tant dans le domaine de l'énergie que dans celui de la sécurité afin d'identifier des scénarii possibles d'évolution de la relation entre la Russie et l'UE.

### **2.1 INFLUENCE DES RELATIONS AVEC LES USA SUR LA RELATION AVEC L'UNION**

La crise irakienne de fin 2002-début 2003 a démontré le rôle central des américains pour la réflexion russe. D'un côté, elle a mis en évidence les dangers pour la Russie d'une Amérique de plus en plus unilatéraliste, prête à utiliser la force en dehors du cadre fixé par le droit international. La Russie, jugeant encore plus essentiel le respect du conseil de sécurité, a développé des positions communes avec différents états européens. De l'autre, le fait même que les américains soient intervenus en Iraq sans le soutien de l'ensemble de la communauté internationale a encore davantage convaincu Moscou de la nécessité de rester très lié avec Washington. Comme Poutine l'a indiqué après environ trois semaines de guerre, la Russie cherche à éviter toute confrontation avec l'Amérique, non seulement parce qu'elle est le principal partenaire commercial de la Russie, mais aussi parce que le rôle des Nations Unies ne peut être réaffirmé qu'avec elle. Les dividendes d'un

rapprochement ont également été visibles dans d'autres domaines tel l'énergie ou le commerce., La Russie a cherché par exemple, à se positionner comme solution de remplacement pour l'approvisionnement américain en pétrole et en gaz en provenance du Moyen-Orient. Plus important encore, les Etats-Unis ont joué un rôle essentiel pour intégrer pleinement la Russie dans les structures du G-8<sup>27</sup>. De plus, la décision américaine en mai 2002 de reconnaître la Russie comme un pays doté d'une économie de marché a été capitale pour l'intégration de la Russie dans le commerce mondial en des termes plus avantageux. Le resserrement des liens de la Russie avec les Etats-Unis a eu un impact positif sur ses relations avec l'Europe. En même temps, la Russie a cherché à utiliser ses liens avec l'UE pour exercer des pressions sur les Etats-Unis<sup>28</sup>. Si la Russie cherche à utiliser l'Europe pour poser des limites à l'Amérique, c'est parce que la politique américaine l'inquiète. C'est aussi parce qu'elle reconnaît ne pas avoir la puissance de l'Amérique, une disparité qui risque de nuire au « partenariat ». A la fin de 2001, Alexei Arbatov<sup>29</sup> a estimé, comme beaucoup d'autres, qu'il n'y avait pas de fondement stable et durable aux relations russo-américaines. Ces relations pourraient rapidement se dégrader. Des liens étroits avec les états européens sont considérés à la fois comme une manière d'influencer l'Amérique et comme une assurance dans le cas où le pire se produirait.

## 2.2 AVENIR DES RELATIONS EN MATIERE ENERGETIQUE

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.

---

<sup>27</sup> au sommet tenu en 2002 au Canada. En outre la Russie exercera la présidence de l'Organisation en 2006.

<sup>28</sup> En juillet 2002, le ministre des affaires étrangères Igor Ivanov déclarait dans un entretien que la tâche de la Russie et de l'Europe était « de persuader l'élite politique américaine qu'il est dans son intérêt de participer de manière collective et solidaire à la solution des problèmes actuels ».

<sup>29</sup> Directeur du centre de sécurité internationale de l'institut d'économie internationale et des relations internationales.

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. En effet 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.

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 et la Russie et de favoriser l'intégration de leurs marchés. Il couvre les secteurs pétrolier, gazier et électrique. Il est plus que probable que ce partenariat sera durable et ce pour deux raisons, premièrement parce que ce secteur est vital pour chacun des partenaires, mais surtout car c'est actuellement l'unique domaine qui fonctionne et qui permet d'établir une base de travail pour les négociations dans tous les autres domaines.

### 2.3 AVENIR RELATIONS MATIERE DE SECURITE

A la lecture des recommandations de la commission en 2003 pour mener une politique plus cohérente vers Russie (ainsi que le Caucase du sud et NEI occidentaux), il apparaît que l'avenir des relations en matière de sécurité n'est pas sans difficultés à la fois techniques et politiques. En outre, il existe bien souvent une marge importante entre le niveau déclaratoire et le niveau opérationnel.

La nature du contexte institutionnel et politique de ces coopérations ne contribue guère à leur donner davantage d'ampleur et de dynamisme. Dans leur « déclaration conjointe sur le renforcement du dialogue et de la coopération sur les problèmes politiques et de sécurité en Europe » du 30 octobre 2000, les deux parties affirmaient l'ambition de « donner de la substance [à leur] partenariat stratégique ». Ces termes renvoient à une critique classique des relations russo-européennes selon laquelle le développement du cadre institutionnel, relativement dynamique, n'est que trop rarement accompagné d'une vigueur comparable sur le plan des initiatives concrètes. Néanmoins cette déclaration ne suffira en tout cas pas à pallier les facteurs politiques de blocage fondamentaux sur

lesquels achoppent, de manière récurrente, les relations russo-européennes. Ces facteurs de blocage se sont illustrés avec la plus grande des clartés en 2002 et 2004<sup>30</sup> et peuvent favoriser un redéploiement sensible dès 2001, de la politique étrangère russe vers les États-Unis. Les nostalgiques du rapport de superpuissance à superpuissance, nombreux au sein des responsables russes, ont voulu croire que les événements internationaux consécutifs aux attentats aux États-Unis offraient à leur pays une chance de recréer un lien privilégié avec Washington au nom de l'existence d'une menace commune : le terrorisme. La grande fermeté marquée en 2002 par Moscou vis-à-vis de l'UE sur des dossiers aussi difficiles que Kaliningrad et la Tchétchénie traduit sans doute l'assurance excessive que les responsables russes ont retirée ce rapprochement avec les États-Unis. Ces évolutions ont pesé sur le climat des relations russo-européennes, encore alourdis par un déficit de confiance.

Dans ce contexte, il importe de s'interroger sur la signification de la ligne poursuivie par la Russie dans la crise diplomatique internationale liée au « problème iraquien », bien qu'il soit probablement prématuré de tenter d'en comprendre tous les ressorts et toutes les implications. La Russie pourrait avoir osé un choix décisif en faveur de l'Europe en rejoignant la France et l'Allemagne dans le front d'opposition aux États-Unis ? Il est probable que, parmi les motivations du président Poutine, ait figuré la volonté, d'instaurer un meilleur équilibre entre les orientations européenne et américaines de l'agenda diplomatique russe. Mais dans la ligne de Moscou sur l'Irak, le désir de ménager autant que possible les rapports avec Washington était tout aussi présent, interdisant d'évoquer un nouveau tournant stratégique dans les choix diplomatiques russes. En outre, à l'heure où nombre de pays membres de l'Union ne considèrent plus le couple franco-allemand comme le moteur « nécessaire » de la construction européenne, il en faudra sans doute bien davantage pour doter le partenariat russo-européen d'un fondement politique solide et durable.

#### 2.4 DES SCENARII POSSIBLES

La compréhension mutuelle et la coopération sont et seront encore plus compliquées dans les années à venir par la différence de nature entre les partenaires (une association

---

<sup>30</sup> Des années marquées par des tensions fortes entre l'UE et Moscou sur la question de Kaliningrad et le problème de la Tchétchénie, qui, depuis, ou « malgré » le 11 septembre 2001, continue à obérer le dialogue UE-Russie de manière beaucoup plus sensible qu'il ne le fait pour les relations russo-américaines.

d'Etats consentant, au nom de cette association, des abandons de souveraineté d'un côté, un état à part entière, jaloux de sa souveraineté et de son autonomie de l'autre). Cet état de fait n'est pas étranger à la frustration ressentie par Bruxelles lorsqu'elle constate la faiblesse des moyens dont elle dispose pour influencer les choix de Moscou.

Si faibles qu'ils soient ces moyens existent car la Russie sait qu'elle n'a d'autre choix que de se rapprocher de l'Union, sinon elle prend le risque de se marginaliser au sein d'un espace européen qui à terme fonctionnera en grande partie selon les standards de l'UE. En dépit des divergences entre Bruxelles et Moscou, cette dernière a pris acte de cette perspective et des efforts qu'elle lui impose. Ainsi, si le dialogue énergétique a été initié largement par Bruxelles, le Kremlin s'y est engagé parce qu'il y voit la source d'une stabilisation durable des relations avec l'UE. Dans ce même esprit d'ancrage, les autorités russes, conscientes de l'importance croissante attachée par les européens aux coopérations extérieures sur les domaines JAI, ont effectué de réels progrès sur ces dossiers. A la veille de sa réélection, Vladimir Poutine a nommé à la tête du gouvernement une personnalité hautement symbolique, Mikhaïl Fradkov, ancien ambassadeur de la Fédération de Russie auprès de l'UE, dont l'action à ce poste est évaluée positivement par des responsables européens. Dans une perspective de plus long terme, la Russie sera motivée également par l'éventualité d'une adhésion de la Turquie à l'Union. Moscou exclut aujourd'hui de rejoindre un jour l'UE, un positionnement qu'elle justifie par la spécificité, liée à son histoire, sa situation géographique, de ses intérêts économiques et géopolitiques.

#### **2.4.1 Un partenariat équilibré**

Dans cette hypothèse chaque partie effectue son mea culpa. V. Poutine admet que la Russie n'est plus le seul acteur et doit se résoudre à partager son influence dans une zone considérée longtemps comme un espace réservé. L'Union pour sa part reconnaît qu'accaparée par son élargissement, elle n'a pas consacré suffisamment d'énergie aux relations avec ses partenaires extérieurs au cours de la dernière décennie.

L'UE utilise alors des leviers qui lui permettent de concevoir un renouvellement de ses approches vis-à-vis de Moscou, dans le sens d'un plus grand dynamisme, sans indulgence excessive à son égard. Les communications de février 2004 de la commission et du conseil aux relations extérieures, au-delà des critiques des évolutions internes en Russie, laissent entendre que l'UE veut donner une nouvelle impulsion aux rapports avec elle. De

fait, ces textes soulignent le besoin d'accompagner les déclarations politiques ambitieuses d'actions plus substantielles. Si l'UE décide d'opérer ce virage en reconnaissant sa part de responsabilité dans les frictions avec Moscou, alors il est permis d'envisager un partenariat équilibré.

Il sera ainsi possible pour l'UE d'explorer les secteurs dans lesquels la Russie offre des débouchés et ainsi pourrait être considérée comme un partenaire à part entière et non simplement comme un objet de sa politique extérieure (dossiers internationaux, secteurs de la science, prévention/gestion des crises sur le continent ...). Dans ce contexte, l'arrivée des derniers membres dans l'Union (une fois passé le choc que l'on imagine pour la Russie) devrait permettre la définition et la conduite d'une réelle politique russe commune. Pour aussi intéressant que soit ce scénario, il n'est cependant pas le plus probable.

#### **2.4.2 Un partenariat en équilibre instable**

La Russie et l'Union considèrent leur partenariat comme un moyen de répartition de l'influence sur le continent européen. La Russie a refusé cette évolution estimant qu'en tant que puissance régionale au rayonnement mondial, elle doit réorganiser son voisinage proche en défendant notamment un principe d'intégration économique avec le Belarus, l'Ukraine et le Kazakhstan (lancé en septembre 2003).

L'Union critique ce projet qui entrerait en contradiction, d'après elle, avec l'espace économique commun UE-Russie. D'une certaine manière, Moscou tirera profit en Ukraine du manque de clarté de la position de l'Union, de son désintérêt pour le Belarus et de sa méconnaissance du Kazakhstan. Par le biais de sa politique de nouveau voisinage, l'Union propose en effet à des pays comme l'Ukraine un rapprochement progressif mais sans la perspective d'une adhésion pleine et entière.

S'il est improbable que la Russie revienne sur ce positionnement, son désir d'approfondir ses liens à l'UE sera probablement, par effet de miroir, renforcé par la possibilité d'une confirmation du statut européen de la Turquie.

### **2.4.3 Une relation minimum sous le signe de l'indifférence**

Plusieurs éléments récents semblent indiquer que Moscou n'est pas encore prête à s'engager plus avant avec l'Union. Les pressions militaires exercées en 2003 sur Kiev pour renégocier les droits de passage dans le détroit de Kertch, l'affirmation d'un droit d'influence dans les affaires géorgiennes après la chute de Chevardnadze, ou encore l'intrusion dans les dernières élections ukrainiennes montrent que les Russes sont toujours prêts à imposer leur logique.

La Russie et l'Union, dans le prolongement de la dernière décennie, pourraient utiliser leur partenariat pour se neutraliser l'une l'autre afin de mieux différer les choix stratégiques.

Malgré la solidité du partenariat actuel, cet avenir est le plus probable dans la mesure où l'Union va se focaliser dans les dix années à venir sur le dossier turc. Pendant ce temps la Russie, dès son intégration à l'OMC effective, poursuivra sa stabilisation intérieure et restaurera sa puissance régionale dans deux directions en se focalisant sur l'Ukraine à l'ouest en contrant volontairement l'Union, et sur l'Asie à l'est en développant des relations avec la Chine, le Japon et la Corée au travers du groupe de Shanghai. En d'autres termes, les années à venir pourraient être celles d'une indifférence, ponctuée par des frictions régulières.

## CONCLUSION

Au delà des déclarations toujours ambitieuses, mais aux effets bien souvent modestes, les relations actuelles entre la Russie et l'UE n'en restent pas moins importantes et surtout à un tournant où tout peut se produire, le meilleur d'un rapprochement ou le pire d'une concurrence régionale. Car si le partenariat énergétique est une valeur sûre, et une excellente base de négociation pour d'autres secteurs dont certains comme l'économie qui a été l'objet de gros efforts russe, le sujet des droits de l'homme en particulier en Tchétchénie, reste au point mort.

En fait trop d'incompréhensions subsistent de part et d'autre. Chacun cherche à imposer son modèle, l'UE avec un espace économique et de liberté, la Russie souhaitant juste des coopérations économiques ciblées pour restaurer son statut de puissance. D'autre part le fonctionnement de l'UE est encore trop souvent totalement mal compris voire méconnu par les russes. Enfin la défense européenne est jugée redondante avec l'OTAN.

Non seulement des différences mais aussi de nombreuses frustrations altèrent les négociations. C'est le cas de la perte d'influence auprès des nouveaux membres ex-satellites de l'URSS, des populations russophones de l'Union élargie, ou du transit des populations russes enclavées dans l'espace Schengen.

Dans ces conditions parmi les hypothèses d'évolutions du couple russo-européen, la plus probable et le maintien de la situation actuelle sous le signe de l'indifférence, chacun se focalisant sur ses propres échéances. En revanche la plus contraignante serait celle d'un partenariat instable dans lequel les deux parties tenterait d'élargir leur influence continentale au détriment de l'autre.

Les prochaines échéances géopolitiques mondiales comme la crise iranienne où les successions de G. Bush et V. Poutine constitueront à n'en pas douter un test instructif pour identifier dans quelle direction les relations UE-Russie vont s'orienter.

## BIBLIOGRAPHIE

### OUVRAGES EN FRANÇAIS

- ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE L'OSCE, *Déclaration de Saint-petersbourg*, 10 juillet 1999,
- CHAUPRADE A.: *Introduction à l'analyse géopolitique*, Paris, Ellipse, 1999
- ROMER Jean-Christophe, *Géopolitique de la Russie*, Economica, 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.
- CLOGG Richard, *A History of the Balkans*, Oxford; Oxford University Press, 1996.

### ARTICLES DE PERIODIQUES

- LYNCH Dov, *La Russie face à l'Europe*, Les cahiers de Chaillot n°60, mai 2003,
- FACON Isabelle, *Les conséquences de la crise de l'armée sur les relations civilo-militaire*, Revue de la défense nationale, août/septembre 1999,
- FACON Isabelle, *la politique extérieure de la Russie de Poutine acquis, difficultés et contraintes*, annuaire stratégique et militaire, 2002,
- FACON Isabelle, *quelles relations de sécurité ?*, Fondation pour la recherche stratégique, annuaire stratégique et militaire, odile jacob, 2003,
- FACON Isabelle, *Russie-Union européenne : le " partenariat stratégique " en perspective*, la lettre prospective du sénat, 7 juin 2004,
- FACON Isabelle, *Le positionnement géostratégique de la Russie : entre renouvellement et inertie*, la lettre prospective du sénat, 7 juin 2004,
- RADVANYI Jean, *Entre Europe et Asie, les défis de la Russie de Vladimir Poutine*, la lettre prospective du sénat, 7 juin 2004,
- CORDONNIER Christophe, *La Russie et l'Europe : de la frustration à l'espoir*, Revue Française de Géoéconomie, N°13, p 99- 119, Printemps 2000,

- THOM, F. *Union européenne – Russie : le partenariat énergétique*, Géopolitique n°72.
- GOMART Thierry, *L'adolescence des relations russo-européennes*, Le Figaro, 24 novembre 2004,
- GOMART Thierry, *La dimension sécuritaire de la relation UE-Russie*, Cahier de Chaillot/occasional paper, juillet 2003,
- HOHL Katherin, MULLER Harald et SCAPER Anneth, *L'UE et la réduction de la menace*, Cahier de Chaillot n°61, juin 2003.

### **CONFERENCES**

- FACON Isabelle, *La Russie et l'Union européenne*, présentation lors du séminaire « La Dimension septentrionale et l'Union européenne », Helsinki, Palais des Etats, 10 juin 2004.

### **SITES INTERNET**

- ANNEXE II aux conclusions de la présidence du Conseil Européen de Cologne (3 et 4 juin 1990) définissant la stratégie commune de l'Union Européenne à l'égard de la Russie, <http://www.europa.eu.int>,
- 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.europa.eu.int>,
- Déclaration commune, Sommet Union européenne-Russie, <http://www.presidence-euro>,
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia, COM(04) 106, 9 février 2004,
- Agreement on partnership and cooperation, <http://www.europa.eu.int>,
- The EU's relations with Russia, <http://www.europa.eu.int>.

## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION .....	3
1 SITUATION ACTUELLE DE L'UE AVEC LA RUSSIE .....	4
1.1 LIENS DES ETATS DE L'UE AVEC LA RUSSIE .....	4
1.1.1 La dimension septentrionale des relations .....	4
1.1.2 Les pays baltes .....	5
1.1.3 Le Royaume-Uni, France, l'Allemagne et l'Italie .....	5
1.2 LES RELATIONS POLITIQUES ACTUELLES .....	8
1.2.1 Dialogue politique balbutiant né de l'importance des liens économiques... 8	
1.2.2 La politique extérieure de la Russie : .....	10
1.2.3 Le cadre légal des liens politiques entre l'UE et la Russie .....	12
1.3 LES RESULTATS MITIGES DES RELATIONS ECONOMIQUES ACTUELLES .....	14
1.3.1 Contenu et bilan du partenariat économique actuel .....	14
1.3.2 Une réussite le dialogue énergétique.....	16
1.3.3 La démographie russe .....	18
1.4 LES RELATIONS ACTUELLES CONCERNANT LA SECURITE.....	18
1.4.1 Coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.....	18
1.4.2 Le renforcement de la coopération pour prévenir et gérer les crises .....	20
1.4.3 Coopération en matière de lutte contre le terrorisme .....	21
1.4.4 Les valeurs démocratiques .....	23
2 AVENIR RELATIONS UE-RUSSIE .....	24
2.1 INFLUENCE DES RELATIONS AVEC LES USA SUR LA RELATION AVEC L'UNION .....	24
2.2 AVENIR DES RELATIONS EN MATIERE ENERGETIQUE .....	25
2.3 AVENIR RELATIONS MATIERE DE SECURITE .....	26
2.4 DES SCENARII POSSIBLES .....	27
2.4.1 Un partenariat équilibré.....	28
2.4.2 Un partenariat en équilibre instable .....	29
2.4.3 Une relation minimum sous le signe de l'indifférence .....	30
CONCLUSION .....	31
BIBLIOGRAPHIE .....	32

