



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

Approfondissement de la coopération ou nouvelles tensions ?

**Mémoire de géopolitique
du Chef d'escadron Armando DE OLIVEIRA
dans le cadre du séminaire « Géopolitique de la Russie »**

Directeur : Isabelle FACON
Chargée de recherche à la
Fondation pour la Recherche Stratégique

Avril 2005

Les relations entre la Russie et l'union européenne élargie :
Approfondissement de la coopération ou nouvelles tensions ?

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : UN DIALOGUE POLITIQUE QUI OSCILLE ENTRE HESITATIONS, TENSIONS ET INCOMPREHENSIONS

Incompréhension réciproque et tensions

Un partenariat qui reste à construire

DEUXIEME PARTIE : DES RELATIONS DE SECURITE PLUS COMPLEXES ET PLUS TENDUES

Des relations plus complexes

Des tensions sur l'espace post-soviétique

TROISIEME PARTIE : L'ECONOMIE, LA COOPERATION TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE ET LES ECHANGES CULTURELS, VECTEURS DE COOPERATION

Économie et échanges énergétiques : le socle de la coopération

Coopération technique et scientifique, échanges culturels : des réalisations concrètes à
développer

INTRODUCTION

L'élargissement de l'Union européenne (UE) à huit pays d'Europe centrale et orientale¹ a engagé une évolution déterminante pour la stabilité, la sécurité et la prospérité du continent européen. L'UE semble consciente du fait que l'avenir de l'Europe passe par Moscou : la Russie est un pays gigantesque au potentiel important, présentant un risque nucléaire, dont la tenue à l'écart constituerait une grave menace. De son côté, la Russie paraît n'avoir désormais d'autre choix que de se rapprocher de l'UE si elle refuse de se trouver isolée des affaires internationales. Les rapports avec la Russie, « acteur clef pour la stabilité et la sécurité du continent européen tout entier »², devraient donc idéalement s'inscrire dans un véritable partenariat stratégique.

Pour l'heure, les relations s'appuient sur un cadre institutionnel né de l'accord de partenariat et de coopération (APC), signé en 1994 et visant à « fournir un cadre approprié à l'intégration progressive entre la Russie et une zone plus vaste de coopération en Europe. » Cet accord a été suivi, dès le mois de mai 1999, d'une « stratégie commune à l'égard de la Russie » (SCR) adoptée par l'UE, dont les priorités sont notamment la consolidation de la démocratie, l'Etat de droit, l'intégration de la Russie dans un espace social et économique européen commun, la stabilité et la sécurité en Europe ainsi que la gestion de questions communes. De son côté, la Russie a répondu à la SCR, en octobre 1999, par la « stratégie à moyen terme pour le développement des relations entre la fédération de Russie et l'UE » (SMT) visant à renforcer et concrétiser le dialogue russo-européen, avec pour objectif principal la « construction d'une Europe unie, sans ligne de division ». Enfin, en mai 2003, le sommet UE-Russie de Saint-Pétersbourg a défini les grandes lignes de l'approfondissement de la relation entre l'UE élargie et la Russie autour de quatre « espaces communs ».

Toutefois, au-delà de ces outils ambitieux, quel est l'état des relations entre l'UE élargie et la Russie ? Le caractère global des relations a longtemps été source de difficultés, que l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale n'a fait qu'accentuer. Ainsi, le dialogue politique paraît aujourd'hui osciller entre hésitations, tensions et incompréhensions (I). Les relations de sécurité, quant à elles, semblent plus complexes et plus tendues (II). En définitive, les véritables vecteurs de coopération sont à rechercher dans les domaines de l'économie, de la coopération scientifique et des échanges culturels (III).

¹ Les trois pays Baltes, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie et la Slovénie.

² Isabelle FACON, « Russie – Union européenne : quelles relations de sécurité ? » - pp. 425-445 in *Annuaire stratégique et militaire*, Fondation pour la Recherche Stratégique, Odile Jacob, 2003.

PREMIERE PARTIE : UN DIALOGUE POLITIQUE QUI OSCILLE ENTRE HESITATIONS, TENSIONS ET INCOMPREHENSIONS

L'UE considère que la Russie est un « partenaire important, avec lequel [elle] a tout intérêt à nouer un dialogue et à bâtir un authentique partenariat stratégique »³. La Russie, quant à elle semble consciente de la nécessité de relations constructives avec l'UE. En dépit de cette prise de conscience, le dialogue politique russo-européen reste marqué par l'incompréhension réciproque et les tensions. Aussi, le partenariat entre l'UE élargie et la Russie reste-t-il à inventer.

11 – INCOMPREHENSION RECIPROQUE ET TENSIONS

Cette situation repose, pour beaucoup, sur la différence de nature entre les deux parties : d'un côté, un État souverain jaloux de ses prérogatives ; de l'autre une construction supranationale fondée sur des transferts de souveraineté. S'y ajoute une différence d'objectifs : pour l'UE, le partenariat est conçu comme un moyen de stabiliser le continent européen et un vecteur de conversion de la Russie à son modèle ; pour la Russie, il est envisagé pour éviter l'isolement en institutionnalisant les échanges mais aussi pour peser sur les décisions de l'UE. Au final, l'incompréhension entre les parties est facteur de blocages dans le dialogue politique, mais aussi de tensions, comme l'a démontré l'élargissement de l'UE.

111 – L'incompréhension, facteur de blocage dans le dialogue politique

A la méfiance de la Russie à l'égard de l'UE répondent les exigences de cette dernière vis-à-vis de la Russie. Les relations sont en outre largement altérées par les hésitations sur le type de lien à établir.

1111 - Méfiance de la Russie, exigences de l'UE

La méfiance de Moscou à l'égard de l'UE repose avant tout sur la culture politique de l'Europe, fondée sur un système de valeurs auquel l'UE « exige » que la Russie adhère (cf. infra). Cette méfiance concerne ensuite le fonctionnement même des institutions européennes. En effet, Moscou paraît sincèrement avoir des difficultés à cerner le caractère original de l'Union, structure de vingt-cinq États dotée d'une dimension supranationale, alors que la Russie, au contraire, est engagée dans une politique de réaffirmation de la souveraineté

³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens concernant les relations avec la Russie, COM (2004) 106 du 9/2/2004.

nationale. Ainsi, à chaque fois qu'elle estime ses intérêts menacés, la Russie n'hésite pas à invoquer la complexité des procédures bruxelloises pour entretenir, aux dépens des institutions communes, des relations bilatérales avec les grandes capitales européennes⁴. Enfin, l'élargissement récent de l'UE entraîne inéluctablement d'avantage de méfiance de la part de la Russie, l'UE comportant désormais dans ses rangs un certain nombre de pays que Moscou estime potentiellement hostiles.

Les exigences de l'UE reposent, pour l'essentiel, sur la question des « valeurs communes », véritable écueil sur la voie d'un partenariat approfondi dans sa dimension politique. En effet, pour l'UE, un tel partenariat doit reposer sur un ensemble de valeurs et de principes fondamentaux communs, tels que la démocratie, les droits de l'homme, l'Etat de droit et l'économie de marché. C'est ainsi que l'APC, comme la SCR, font expressément référence au développement de valeurs communes, l'idée étant que la Russie adopte celles de l'UE. Du côté russe, par contre, la satisfaction de ces valeurs constitue une préoccupation nettement plus secondaire, sorte de concession peu contraignante faite au partenaire européen. Aussi, la SMT n'y fait-elle pas une seule fois référence. Cette question connaît depuis quelques années des développements préoccupants. En effet, tant au sein du Conseil de l'Europe que de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la Russie est régulièrement mise en cause pour sa tendance à négliger les valeurs et les objectifs qui sont supposés sous-tendre son action⁵. Les critiques concernent principalement la seconde guerre menée en Tchétchénie et les dérives autoritaires de la présidence de Vladimir Poutine⁶. Deux exemples sont significatifs : le contrôle de l'information, au travers de la tutelle exercée par le pouvoir central sur les chaînes de télévision⁷, et la reprise en main des régions par le Kremlin, Vladimir Poutine ayant décidé de renforcer la « verticale du pouvoir » en mettant fin à l'élection des dirigeants des Républiques et des régions au suffrage universel direct pour les faire « élire » par les Parlements locaux, sur proposition du chef de l'Etat⁸. Evoquant la question dans un rapport récent, la Commission européenne fait état « [d'] interrogations

européennes et universelles et à poursuivre ses réformes en matière de démocratie »⁹. Enfin, un rapport d'information de l'Assemblée nationale française¹⁰ insiste, quant à lui, sur la nécessité de clarifier la position de l'UE : « De deux choses l'une : soit nous considérons le développement de valeurs communes comme l'objectif de notre relation avec la Russie tout en acceptant que les moyens visant à atteindre cet objectif de long terme puissent ne pas être totalement satisfaisants et impliquer, notamment, de coopérer avec une Russie autoritaire ; soit nous faisons des valeurs communes à la fois l'objectif de long terme et la condition de notre partenariat avec la Russie, auquel cas nous acceptons le risque d'un partenariat extrêmement limité (...) » A ces incompréhensions, s'ajoutent les hésitations quant au type de relation à établir.

1112 - Hésitations quant au type de relation à établir

Les hésitations sont tout d'abord manifestes du côté russe. La doctrine de politique étrangère adoptée en juin 2000, tout en affirmant que les intérêts de la Russie sont liés à des tendances diverses, parmi lesquelles figurent la globalisation économique mondiale et l'intégration régionale et sub-régionale¹¹, présente l'UE comme la seconde priorité régionale, après la CEI. Toutefois, s'agissant du lien à instituer, plusieurs approches sont en vigueur, étant entendu que l'hypothèse d'une intégration pure et simple à l'UE est à écarter¹², même si une certaine ambiguïté sur cette question est parfois entretenue par le discours des responsables russes. Pour le moment, il semble que Moscou hésite entre les quatre options suivantes¹³ : a) rechercher une intégration progressive par le biais d'institutions communes et suivant les principes de l'acquis communautaire ; b) définir des relations spéciales pour maintenir l'illusion d'un dialogue d'égal à égal en cherchant à influencer l'UE de l'extérieur ; c) parvenir à une association susceptible de garantir la liberté de circulation des personnes, capitaux, marchandises et services ; d) créer une zone autonome et éventuellement concurrente de l'UE en vue de construire deux pôles européens.

Russie) et inclusion, qui oscille entre trois options¹⁴ : 1) intégrer la Russie dans une approche globale, déclinée en grandes politiques régionales (en l'occurrence, inclusion dans une dimension orientale) ; 2) réserver à la Russie une approche spécifique tenant compte à la fois de sa masse (démographique et continentale) et de ses ambitions stratégiques (arsenal nucléaire et influence mondiale) ; 3) stabiliser les rapports avec la Russie par le biais de relations bilatérales, plus ou moins coordonnées.

Le dialogue politique entre l'UE et la Russie souffre ainsi d'incompréhensions et d'hésitations. Lors de l'élargissement de l'UE, il a donné lieu à de nouvelles tensions.

112 – L'élargissement de l'UE, révélateur de nouvelles tensions

L'élargissement de l'UE a donné lieu à des tensions, venues s'ajouter aux crispations récurrentes sur des sujets tels que le problème des visas ou l'adhésion de la Russie à l'OMC (Organisation mondiale du commerce)¹⁵. En cette occasion, aux préoccupations exprimées par Moscou, l'UE a cherché à répondre avec une certaine fermeté, laissant augurer d'une évolution dans son approche du dialogue politique avec la Russie.

1121 - Préoccupations russes : positionnement à l'égard de l'UE, extension de l'APC et statut de Kaliningrad

Dans le cadre des négociations relatives à l'élargissement, trois questions méritent d'être plus particulièrement évoquées, dans la mesure où elles ont pris une place importante dans les inquiétudes manifestées par Moscou.

La première préoccupation a résidé dans le positionnement de la Russie à l'égard de l'UE. En substance, Moscou envisage le dialogue avec l'UE dans le cadre d'une « relation d'égal à égal », fondée sur des « intérêts partagés ». Le concept « d'intérêts partagés » constitue la ligne directrice de la politique de la Russie à l'égard de l'UE et traduit les ambitions de Moscou : d'une part, s'atteler à Bruxelles pour la réalisation de son propre projet de

« conditionnalité » dans ses relations avec l'UE. En outre, la Russie voit dans cette rhétorique de l'UE un moyen déguisé d'intervenir dans ses affaires intérieures alors qu'elle n'entend soumettre ni son développement interne ni ses actions extérieures aux impératifs de « l'acquis communautaire » ou des principes moraux défendus par l'UE sur la scène internationale.

A cette question du positionnement de la Russie à l'égard de l'UE s'est ajouté le problème de l'extension automatique de l'APC aux nouveaux membres de l'UE. En effet, dans la mesure où il régit l'ensemble des relations entre l'UE et la Russie sur des sujets aussi variés que les droits de l'homme, la sécurité ou le commerce, l'extension de cet accord à des pays potentiellement hostiles ou au minimum vigilants face aux ambitions russes avait de quoi inquiéter Moscou. Aussi, la Russie a-t-elle exprimé son refus d'une extension automatique de l'APC, craignant principalement que ses intérêts commerciaux avec les nouveaux adhérents ne soient lésés¹⁶. Ses inquiétudes ont été formalisées en février 2004 dans un document adressé à la Commission européenne, énumérant quatorze sujets pour lesquels elle demandait des garanties de la part de l'UE avant son prochain élargissement¹⁷.

Enfin, le troisième grand sujet de préoccupation a été le statut de Kaliningrad. Territoire russe enclavé dans l'UE depuis son élargissement à la Pologne et à la Lituanie, Kaliningrad posait à la Russie plusieurs difficultés : son statut à proprement parler, la circulation des personnes et la circulation des marchandises. Face à ces préoccupations de la partie russe, exprimées comme autant d'exigences, l'UE a choisi la fermeté et la cohérence.

1122 - L'attitude de l'UE : fermeté et cohérence

Les exigences de Moscou et son évolution interne ont conduit l'UE à durcir sa position. Celle-ci a été initiée par la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens sur les relations avec la Russie¹⁸. Si l'objectif affiché reste le même (construire un partenariat sur la base d'une interdépendance réelle), l'UE semble désormais vouloir plus clairement placer Moscou devant ses responsabilités. En premier lieu, pour affirmer l'attachement de

capitales européennes, mais aussi pour répondre à l'appréhension des nouveaux membres de voir les « grands pays » entretenir à leurs dépens des relations privilégiées avec Moscou¹⁹, la Commission a mis en avant la nécessité de « parler d'une seule voix à la Russie ». Enfin, elle a insisté sur le fait qu'il s'agissait désormais pour l'UE de « conduire ses relations avec la Russie sur la base de ses intérêts plutôt qu'en fonction d'intérêts communs », répondant en cela aux positions d'une Russie qui, dans la SMT, mettait en avant la primauté de ses propres intérêts²⁰. Aussi la Commission a-t-elle préconisé de subordonner toute avancée sur les négociations en cours à un accord sur l'extension de l'APC aux nouveaux membres. Ces recommandations ont indéniablement marqué une évolution dans l'approche du dialogue politique avec la Russie. Celle-ci n'est pas étrangère à l'accord obtenu juste avant le sommet du 21 mai 2004, aux termes duquel l'extension automatique de l'APC a été acceptée et le principe de la liberté de transit entre Kaliningrad et la Russie a été posé.

Les tensions dans les relations entre l'UE et la Russie suscitées par l'élargissement ont ainsi permis d'aboutir à une relance du dialogue politique. Toutefois, les solutions trouvées dans ce cadre étaient purement conjoncturelles et les incompréhensions et hésitations sur le fond n'ont aucunement été levées : le partenariat entre l'UE élargie et la Russie reste à construire.

12 – UN PARTENARIAT QUI RESTE A CONSTRUIRE

Idéalement, la coopération devrait prendre place dans un partenariat stratégique, c'est-à-dire global et inscrit dans le long terme. Mais, les difficultés à le définir pourraient orienter les relations vers des coopérations prioritaires. En outre, une évolution du cadre institutionnel actuel s'impose.

121 – Vers un partenariat stratégique sur la base de coopérations prioritaires ?

La difficulté à définir le partenariat à mettre en œuvre a débouché sur une solution pragmatique : les « espaces communs »

En termes de relations internationales, l'Union fonctionne sur un schéma dual, s'appuyant soit sur une relation de type classique (vis-à-vis des Etats-Unis, du Japon, de la Chine, etc.), soit sur un modèle « paneuropéen », fondé sur une perspective d'adhésion. Or, aucun de ces deux schémas ne peut s'appliquer en l'état à la Russie. En effet, comme cela a été précisé plus haut, la Russie entend inscrire ses relations avec l'UE dans un cadre d'égal à égal et refuse toute situation qui la placerait dans la position d'un candidat à l'adhésion ou encore d'un simple « partenaire de voisinage » (cf. infra). Ainsi accepte-t-elle de moins en moins la référence à l'APC de 1994, lequel ne correspond à rien de plus que les accords similaires signés avec l'Ukraine, la Biélorussie ou la Moldavie. De la même manière, le refus de Moscou de s'inscrire dans une relation institutionnalisée avec l'ensemble des pays de l'UE, au profit d'un réseau bilatéral qui sert bien mieux ses intérêts, s'oppose à l'application du schéma classique des relations entre Etats. En conséquence, il est nécessaire de définir précisément les contours et la substance de la relation à construire avec Moscou. Sur ce point, le rapport parlementaire évoqué plus haut²¹ préconise que la Russie soit appelée à jouer un « rôle de politique pilote de la PESC », d'autant qu'elle a constitué, au travers de la SCR, la première stratégie commune de l'UE.

Cette absence de cadre politique spécifique amène ainsi à s'interroger sur l'opportunité de construire « un » partenariat ou « des » partenariats ? En substance, il s'agit de déterminer s'il convient de mettre en œuvre un partenariat global, mêlant les questions économiques, énergétiques, politiques et de sécurité, ou bien de dissocier les questions politiques et le respect des valeurs communes de domaines comme l'énergie ou l'économie. Dans le premier cas, il est évident qu'un véritable partenariat supposerait le règlement préalable de questions internes à la Russie (dérive autoritaire du pouvoir) comme externes (l'étranger proche), ce qui semble bien illusoire dans l'immédiat. En l'état actuel de la situation, il est donc délicat de privilégier une option, même si l'hypothèse de partenariats spécifiques paraît plus réaliste.

C'est, semble-t-il, l'orientation recherchée lors de l'institution des « espaces communs »

Ces quatre espaces sont les suivants : espace économique commun²² ; espace commun de liberté, de sécurité et de justice²³ ; espace commun en matière de sécurité extérieure²⁴ ; espace commun de recherche, d'éducation et de culture²⁵. Instaurés dans le contexte de la position commune en Irak prise par les représentants allemand, français et russe, ces espaces devaient permettre une relance du dialogue politique entre l'UE et la Russie, affecté par deux facteurs essentiels. En premier lieu, les espaces communs apparaissaient comme une réponse à la maladresse commise par l'UE en intégrant la Russie à sa politique de « nouveau voisinage » (cf. infra). En second lieu, il s'agissait de faire oublier l'échec de la SCR comme de la SMT. Or, le dispositif, qui attend toujours sa « feuille de route », semble déjà stagner. En effet, le sommet UE-RUSSIE de novembre 2004 devait être l'occasion d'avancées importantes en ce qui concerne l'espace commun de recherche, d'éducation et de culture. Or, raison de la situation provoquée par l'élection présidentielle en Ukraine, aucune évolution n'a été enregistrée. En réalité, la situation ukrainienne semble surtout avoir servi de prétexte, tant les divergences de fond sont importantes. Ainsi, à titre d'exemple, s'agissant de l'espace de « justice », alors que l'UE souhaite en faire le support de la lutte contre le crime organisé, la Russie entend, quant à elle, obtenir la suppression des visas et droits de transit pour l'enclave de Kaliningrad. Sans préjuger du devenir du dispositif, il est peu vraisemblable qu'au-delà de l'impulsion ponctuelle donnée au dialogue politique les « espaces communs » ne deviennent, en tant que tels, des supports efficaces de partenariat entre la Russie et l'UE. Le cadre institutionnel appelle donc des adaptations.

122 – Un cadre institutionnel appelé à évoluer

D'une part, le cadre institutionnel ne correspond plus aux réalités actuelles et, d'autre part, les mécanismes mis en œuvre par l'APC manquent d'efficacité.

1221 - Le cadre ne correspond plus aux réalités actuelles

adoptée par l'UE en mai 1999 et la SMT édictée par la Russie en octobre 1999. Or, le contexte dans lequel ce partenariat a été établi a déjà profondément changé.

L'APC affiche en effet des objectifs ambitieux, tant économiques que politiques : rapprocher la Russie de la législation et des standards commerciaux européens pour parvenir, à terme, à une zone de libre échange et établir les conditions d'une coopération politique. L'APC se rattache ainsi à une logique d'intégration progressive²⁶, sans toutefois en définir les moyens et les étapes. Or, depuis sa conception, au-delà des bouleversements stratégiques globaux (Kosovo, élargissement de l'OTAN, 11 septembre 2001), la Russie et l'Union ont profondément évolué : l'UE s'est élargie à dix nouveaux membres ; la Russie, même si la situation est encore éminemment fragile, a réalisé des progrès indéniables, tant au plan économique que politique. Aussi, l'APC semble-t-il frappé d'obsolescence dans la mesure où le problème aujourd'hui n'est plus l'institution du dialogue politique mais le renforcement et l'approfondissement du partenariat. De plus, l'absence de prise en compte effective des questions politiques et de sécurité a conduit les partenaires à édicter des « stratégies » réciproques (SCR et SMT) complétant l'APC. Celles-ci, en pratique, ont plutôt « parasité » sa mise en œuvre et n'ont en rien bouleversé les relations entre l'UE et la Russie.

L'élargissement de l'Union entraîne des problématiques qui placent l'UE et la Russie devant des responsabilités nouvelles. Toutefois, au-delà du constat, en raison de la difficulté évoquée plus haut à définir les contours d'un partenariat stratégique et en l'absence de volonté politique permettant un changement de cadre, l'APC semble devoir rester longtemps encore le socle des relations entre l'UE élargie et la Russie. Se pose alors la question du fonctionnement des mécanismes qu'il met en œuvre.

1222 - Les mécanismes mis en place par l'APC manquent d'efficacité

L'accord présente un certain nombre d'imperfections. L'APC a en effet créé des mécanismes institutionnels à plusieurs niveaux²⁷ dont l'efficacité est aujourd'hui sujette à caution. Pour

d'adaptation. Aussi, sa mise en œuvre s'est-elle heurtée aux à-coups de la politique russe ainsi qu'aux divisions entre Européens sur l'attitude à adopter vis-à-vis de Moscou.

Dans sa communication sur les relations avec la Russie²⁸, la Commission européenne, tout en avançant que « la structure de coopération actuelle, et notamment l'APC, n'est ni dépassée ni épuisée », concluait néanmoins « [qu'il] est nécessaire que les institutions de l'APC deviennent plus souples et opérationnelles. » Ses propositions concernent le Conseil permanent, qu'il est préconisé d'organiser sous forme de troïka pour donner un nouvel élan aux relations, l'intensification de la coopération de l'UE avec les ministères « opérationnels » et le développement du dialogue avec l'administration présidentielle, pour faire en sorte que les initiatives présentant un intérêt pour les deux parties ne s'enlisent pas. Il devrait, en outre, permettre l'inscription de certains domaines clés à son programme (justice et affaires intérieures, environnement, énergie et transport). De manière plus secondaire, la commission propose que les réunions ministérielles organisées dans le cadre du Conseil permanent réunissent des représentants de la Commission, de la présidence de l'UE et de l'administration présidentielle russe.

*

* *

*

Les relations politiques entre la Russie et l'UE élargie, en dépit d'une prise de conscience réciproque de la nécessité d'une coopération stratégique, sont ainsi caractérisées par l'incompréhension et les tensions. Cette situation ne semble pas devoir évoluer à court terme : si Moscou ne parvient pas à convaincre de son intérêt pour l'Europe, l'UE, de son côté, n'a pas de projet politique à proposer à la Russie. Aussi le partenariat entre l'UE élargie et la

DEUXIEME PARTIE : DES RELATIONS DE SECURITE PLUS COMPLEXES ET PLUS TENDUES

Les relations de sécurité entre la Russie et l'UE élargie se caractérisent par leur complexité accrue. Elles sont en outre affectées par des tensions nouvelles sur l'espace post-soviétique.

21 –DES RELATIONS PLUS COMPLEXES

A l'ambiguïté de la politique extérieure et de sécurité de la Russie, qui oscille entre l'Amérique et l'Europe, s'ajoutent les malentendus issus de la mise en œuvre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

211 – Influence du facteur américain

La politique étrangère et de sécurité de la Russie apparaît encore très influencée par la relation russo-américaine²⁹. En outre, l'élargissement de l'OTAN agit comme un coin dans relations de sécurité russo-européennes.

2111 - La politique étrangère et de sécurité de la Russie reste très liée à Washington

La relation entre Moscou et Washington est source d'ambiguïtés : tantôt la Russie cherche à se rapprocher des Etats-Unis (USA), tantôt elle montre la volonté de s'y opposer en prônant un monde multipolaire. Cette attitude est doublement préjudiciable.

En premier lieu, l'élargissement de l'UE a augmenté le nombre des pays particulièrement attachés au lien transatlantique, au rang desquels figurent des anciennes « démocraties satellites » de l'URSS. Or, l'attitude de Moscou est pour eux source d'inquiétude. En effet, durant « l'ère » Eltsine, la politique étrangère et de sécurité de la Russie était dominée par une attention exclusive au lien russo-américain³⁰. Mais, à la veille de l'élargissement de l'UE, conscient des risques que pourrait comporter une politique négligeant cette dernière, Vladimir

notamment les nouveaux adhérents, qui tiennent à préserver le lien avec Washington tant dans le cadre de la PESC que de la PESD. En second lieu, le rapprochement entre Moscou et Washington à l'issue des attentats du 11 septembre 2001 en matière de lutte contre le terrorisme³², mais aussi la création du Conseil OTAN-Russie en mai 2002, amoindrissent l'intérêt de Moscou pour les instruments de sécurité de l'UE et apparaissent comme autant d'obstacles au projet de l'UE de se doter d'une PESD crédible et d'amener Moscou au respect des valeurs communes, en TCHETCHENIE notamment. Ce second aspect des relations russo-américaines inquiète, pour des raisons variables, la quasi-totalité des membres de l'UE. A cette première source de difficultés dans le dialogue de sécurité entre l'UE élargie et la Russie s'ajoutent les séquelles de l'élargissement de l'OTAN.

2112 - L'élargissement de l'OTAN : un coin dans les relations de sécurité UE-RUSSIE

Les conditions du double élargissement de l'Alliance ont entraîné des conséquences sur les relations de sécurité entre la Russie et l'UE élargie.

En effet, durant les années Eltsine, Moscou a vainement tenté de s'opposer à la volonté de l'OTAN de se poser en acteur central de la sécurité européenne. Toutefois, soucieux de préserver leurs relations avec Moscou lors du premier élargissement de 1997³³, les membres de l'Alliance ont institué un Conseil conjoint permanent (CCP) OTAN-RUSSIE, pour « rassurer » cette dernière. Dès avril 1999, les alliés préparaient cependant un nouvel élargissement, en affirmant le principe selon lequel « aucun pays européen démocratique dont l'admission répondrait aux objectifs du Traité ne sera exclu du processus d'examen »³⁴. En réaction, Moscou adoptait, en janvier 2000, un concept de sécurité nationale censé répondre à ce nouveau camouflet et citant au nombre des principales menaces « le renforcement de blocs et d'alliances politico-militaires, en premier lieu l'élargissement de l'OTAN à l'Est. » La même année, l'élargissement de l'OTAN à sept membres du Groupe de Vilnius³⁵ était engagé.

Ceux-ci ont intégré l'Alliance en novembre 2002³⁶ et cinq d'entre eux sont devenus membres

découlant du 11 septembre 2001, le CCP a laissé place à un Conseil OTAN-RUSSIE, au sein duquel la Russie siège sur un pied d'égalité avec les autres membres.

Cet élargissement de l'OTAN à dix pays liés à la défunte URSS, outre qu'il relègue la Russie au rang de puissance de second plan, ce qui n'est pas sans incidence dans sa volonté de reconquête d'influence, agit négativement sur les relations de sécurité entre l'UE et Moscou. Au principal, il traduit clairement la défiance des nouveaux adhérents à l'égard de la Russie, par la recherche d'un nouveau protecteur³⁸ : il s'agit-là d'une caractéristique fondamentale de l'approche de certains nouveaux membres de l'UE vis-à-vis de la Russie³⁹. En second lieu, il est clair pour Moscou que cette évolution est fortement susceptible de conduire les européens à contrevenir à ses intérêts de sécurité, en raison de leur dépendance envers l'OTAN comme de leur incapacité à faire contrepoids aux initiatives américaines en Europe⁴⁰. Aussi, dans le cadre de sa participation aux instruments de sécurité mis en place par l'UE, soucieuse de se prémunir contre des actions contraires à ses ambitions, la Russie affiche-t-elle des exigences qui attisent la méfiance de l'UE, comme le montrent les divergences au sujet de la PESD.

212 – Divergences au sujet de la PESD

D'emblée, Vladimir Poutine a montré un fort intérêt pour la PESD. Toutefois, aux espoirs de la Russie, l'UE a opposé une évidente prudence, devenue méfiance depuis l'élargissement de l'Union. Aussi peut-on s'interroger sur l'avenir du dialogue russo-européen sur la PESD.

2121 - Espoirs de la Russie et prudence de l'UE

L'intérêt de la Russie pour la PESD a pu paraître surprenant, Moscou s'étant toujours montré hostile à l'idée d'une défense européenne. Ce changement de posture est lié à deux facteurs. Le premier découle de l'évolution de l'attitude de la Grande-Bretagne lors du Sommet de Saint-MALO en décembre 1998, qui a permis à l'UE, en juin 1999 à Cologne, de se doter d'une capacité de défense autonome. Le second repose sur la SCR, réputée constituer l'un des

gestion des crises conduites par l'UE seraient étudiées. Mais, des divergences d'approche sont d'emblée intervenues.

En effet, les européens voulaient principalement s'assurer que la Russie ne s'opposerait pas au développement de la PESD et qu'une bonne articulation entre PESD et OTAN pourrait être trouvée. De son côté, Moscou semblait vouloir s'appuyer sur la PESD pour diminuer l'influence de l'OTAN en réaffirmant sa propre présence dans l'architecture de sécurité européenne et en se donnant systématiquement « voix au chapitre » : la Russie revendiquait ainsi plus un droit de regard que de l'intérêt face à la PESD⁴¹. En pratique, elle souhaitait éviter que les outils de la PESD ne soient utilisés dans son « étranger proche », comme l'OTAN dans les Balkans. Aussi la Russie cherche-t-elle à intégrer à tout prix les processus de décision de la PESD, pour être informée du champ géographique des opérations. Cette conjonction d'ambiguïtés et de divergences a conduit, du côté russe, à une surestimation des capacités de la PESD ainsi qu'à une forte déception : la coopération souhaitée par l'UE en matière de gestion des crises n'est pas sincère. De son côté, l'UE a affiché une grande prudence, tenant autant à ses propres questionnements internes concernant le champ de la PESD qu'à l'attitude de Moscou. Dans ce contexte, les responsables européens ont jugé préférable de tenir le partenaire russe à l'écart de la PESD⁴². L'UE est en effet convaincue que la Russie ne serait que d'une utilité opérationnelle marginale et, surtout, que Moscou ne voudra pas d'un rôle pour l'UE dans l'espace ex-soviétique. Se pose alors la question de l'avenir de la relation russo-européenne fondée sur la PESD.

2122 – Quel avenir pour le dialogue russo-européen sur la PESD ?⁴³

En dépit des bases jetées lors du sommet UE-Russie d'octobre 2001 à Bruxelles, la relation russo-européenne adossée à la PESD semble vouée à l'échec. Une procédure originale a en effet été instituée lors du sommet de Bruxelles, fondée sur des consultations mensuelles entre Moscou et le COPS⁴⁴ en matière de « gestion des crises » et des réunions ponctuelles

intérêts évidents dans une coopération avec une UE dotée de capacités militaires effectives. En premier lieu, elle permettrait à Moscou d'adapter son outil de défense à la gestion des crises et au maintien de la paix. En second lieu, Moscou romprait son isolement en matière de sécurité du continent, en participant au côté des occidentaux à des opérations de gestion de crise en Europe, comme ce fût symboliquement le cas lors de la première opération de l'UE dans le cadre de la PESD en Bosnie-Herzégovine en janvier 2003⁴⁵. Toutefois, un certain nombre de facteurs semblent bien s'opposer au développement de la relation UE-Russie dans ce domaine. Tout d'abord, l'UE reste dans l'incapacité d'adopter des positions communes dans le domaine international, ce qui est source de scepticisme de la part de la Russie quant à la capacité de l'UE à faire évoluer la PESD. Ensuite, la Russie semble trouver que le Conseil OTAN-Russie présente de meilleures perspectives de coopération, l'Alliance réagissant de manière plus performante que l'UE, comme l'ont démontré les événements du 11 septembre 2001. Enfin, le développement et les capacités de la PESD resteront liés à l'OTAN, ce qui anéantit les espoirs de la Russie que la PESD devienne un contrepoids à l'Alliance.

Les perspectives d'une relation de sécurité entre l'UE élargie et la Russie fondée sur la PESD apparaissent donc plus qu'incertaines. Le futur espace de coopération en matière de sécurité extérieure risque bien de se heurter aux mêmes difficultés de fond et de rester « une grande ambition »⁴⁶. Dotées d'une frontière commune de près de 2500 kilomètres, l'UE et la Russie auraient intérêt à conforter leur partenariat en matière de sécurité. Cependant, le voisinage découlant de l'élargissement de l'UE à l'Est plutôt donné lieu à des nouvelles tensions.

22 – DES TENSIONS SUR L'ESPACE POST-SOVIETIQUE

Les ambitions respectives de la Russie et de l'UE élargie dans l'espace post-soviétique pourraient faire de cette région une zone de concurrence, susceptible d'engendrer une sorte de « paix froide » sur les nouveaux Etats indépendants (NEI) occidentaux.

2211 - « L'étranger proche » de la Russie : une zone d'influence exclusive ?

La notion d'« étranger proche », apparue sous l'ère Eltsine, peut être définie comme une « doctrine qui présuppose la protection des populations russes résidant dans l'espace de la CEI et la garantie de la sécurité aux frontières de la Fédération de Russie »⁴⁷. Si l'on complète cette approche sécuritaire par son volet politique, on peut dire que l'étranger proche de la Russie est avant tout une « chasse gardée » de Moscou, sorte de « doctrine Monroe à la russe »⁴⁸. Or, le 1^{er} mai 2004, l'UE s'est élargie jusqu'aux frontières de la CEI⁴⁹. Les conséquences géopolitiques sont importantes, dans la mesure où cette périphérie immédiate est porteuse d'instabilité et de conflits. La SCR évoque ainsi la perspective d'une coopération pour répondre aux défis de sécurité « en Europe et au-delà », un « au-delà » qui engloberait au moins les trois NEI occidentaux (Belarus, Ukraine et Moldavie) mais certainement aussi le Caucase du sud. Le problème posé est donc de savoir dans quelle mesure les politiques extérieures de la Russie et de l'UE sont compatibles dans cette région. Si la Russie a pu accepter de coopérer avec l'UE dans les Balkans, rien ne permet de penser qu'il peut en être de même dans son ex-empire. En effet, à la vigilance particulière affichée par l'UE pour cette région, concrétisée, entre autres, par des appels au respect par la Russie des valeurs fondamentales sur lesquelles les deux parties sont supposées fonder leur partenariat, Moscou tend à répondre qu'il s'agit-là d'atteintes à sa souveraineté. En outre, la persistance des contentieux en Moldavie, Géorgie et Biélorussie (cf. infra), mais, surtout, les tensions inhérentes à la dernière élection présidentielle en Ukraine, illustrent bien le fait que la Russie « voit dans la démocratisation de son étranger proche un risque de remise en cause de sa capacité d'influence »⁵⁰. En articulant sa politique étrangère autour du concept « Russie + 11 ou URSS – 3 »⁵¹, c'est donc bien l'exclusivité de son influence sur son étranger proche que vise à protéger Moscou. En tout état de cause, « la Russie ne saurait se poser en puissance de rayonnement global si elle ne parvient même pas à se doter d'une influence prédominante dans l'espace recouvrant son ancien empire et à faire reconnaître cette influence par la

d'une telle mansuétude. En pratique, l'une des principales difficultés auxquelles elle se heurte réside dans l'articulation de ses politiques vis-à-vis de la Russie et vis-à-vis des NEI occidentaux. En effet, l'UE ne parvient pas à définir clairement la position de la Russie dans sa politique orientale et continue à hésiter entre une approche spécifique, revendiquée par Moscou, et une approche globale défendue par les nouveaux membres de l'UE afin de limiter l'influence de Moscou sur l'UE et sur les pays de la CEI⁵³. Ainsi, dans la logique d'une approche globale, la Commission a présenté, dès mars 2003⁵⁴, une initiative européenne pour le « nouveau voisinage », validée par le Conseil européen de Thessalonique en juin 2002.

2212 - La politique de « nouveau voisinage » : les ambitions de l'UE illégitimes ?

Pour la plupart des NEI occidentaux, une intégration dans l'UE est improbable, voire impossible en raison de l'insuffisance des réformes ou des manquements aux droits de l'homme. L'objectif de l'initiative « nouveau voisinage » n'est donc pas de préparer l'adhésion mais de créer une nouvelle proximité avec les Etats concernés, afin de soutenir au mieux leur stabilité et leur développement par le biais de plans d'action nationaux. En pratique, outre l'institution d'une grande zone économique et commerciale, il s'agit d'assurer la garantie des droits de l'homme et des minorités, le respect des principes de base de la démocratie politique et de prendre en compte les aspects relatifs à la sécurité intérieure. Voulant associer pleinement la Russie à ce projet, dans sa communication au Conseil et au Parlement européen du 9 février 2004⁵⁵, la Commission européenne indiquait ainsi que « L'UE cherche à renforcer ses relations avec les NEI occidentaux et le Caucase du Sud. Dans ce contexte, elle gagnerait à s'associer à la Russie, dans la mesure du possible, afin de résoudre les conflits gelés, de combattre l'instabilité politique et de favoriser la croissance économique. »

De toute évidence, il s'agit-là d'un projet ambitieux. Il a d'emblée été reçu négativement par Moscou, qui entend se situer dans une relation d'égal à égal avec l'UE et refuse donc d'être

économique européen commun » que Bruxelles et Moscou cherchent à construire. Mais, Vladimir Poutine peut-il admettre ce qui est une des marques les plus tangibles de l'affaiblissement de son pays : la Russie n'est plus le seul acteur dans la région et doit se résoudre à partager son influence dans une zone considérée longtemps comme un espace réservé ?⁵⁷ Compte tenu de la persistance de contentieux dans les NEI occidentaux et de la montée en puissance des tensions sur l'Ukraine, il semble bien que l'expression « paix froide » soit la plus appropriée pour illustrer la situation⁵⁸.

222 – Une paix froide sur les NEI occidentaux ?

Un certain nombre de difficultés concrètes sont désormais posées à la relation UE-RUSSIE, traduites par la persistance de contentieux en Biélorussie, Géorgie et Moldavie, mais surtout par la crise ukrainienne de l'automne 2004.

2221 - Biélorussie, Géorgie et Moldavie : persistance des contentieux

Depuis l'accession au pouvoir de M. Alexandre Loukachenko, en 1994, les relations entre l'UE et la Biélorussie sont réduites à leur strict minimum, ce régime étant considéré par l'OSCE comme ne répondant pas aux exigences démocratiques. La Biélorussie est ainsi, avec le Turkménistan, le seul Etat successeur de l'Ex-URSS avec lequel l'UE n'ait pas d'accord de partenariat, la ratification de celui négocié en 1995 ayant été suspendue jusqu'à ce que la Biélorussie satisfasse aux critères démocratiques. Moscou, tout en apportant son total soutien au pouvoir en place, refuse à l'UE le moindre droit de regard sur la politique intérieure de la Biélorussie.

Le contentieux pesant sur la Moldavie est d'une autre nature⁵⁹. En substance, depuis son indépendance en 1991, la Transnistrie, région orientale de la Moldavie qui jouxte l'Ukraine, revendique son autonomie. Moscou, prétextant la nécessité d'assurer l'ordre et d'éviter la partition du pays, y a installé des forces militaires. Contrairement à l'engagement pris par la Russie de retirer ses forces de Transnistrie, au Sommet de l'OSCE à Istanbul en 1999, Moscou n'a pas respecté les délais impartis (31 décembre 2002, puis 31 décembre 2003) ni procédé au rapatriement de l'ensemble des équipements et munitions. En outre, concernant le retrait des soldats, l'armée russe est toujours en place. Aussi, en novembre 2003, l'UE a-t-elle

⁵⁷ Jean RADVANYI, « Entre Europe et Asie, les défis de la Russie de Vladimir Poutine », in La lettre de prospective du Sénat, <http://www.prospective.org> (13/09/2004).

⁵⁸ Expression utilisée par M. Dominique MOÏSI lors d'une conférence au Collège interarmées de défense, le 6 janvier 2005.

⁵⁹ Sur cet aspect de la question, voir Wim VAN MEURS, « La Moldavie ante portas : les agendas européens de gestion de conflits et l'initiative 'Europe élargie' », in Revue internationale et stratégique n° 54, été 2004, pp. 141-151, éditions Presses universitaires de France.

rejeté le plan de règlement pour la Transnistrie. Cet accord avait été élaboré sous l'égide de Moscou. A la suite de ce rejet européen, le président moldave, V. Voronine, a lui-même refusé de signer l'accord que V. Poutine devait venir parapher à Kichenev, capitale de la Moldavie. Depuis, les choses n'ont pas évolué. Cette crise, qui n'avait a priori rien à voir avec l'élargissement de l'UE, a créé un contentieux sérieux avec Moscou, d'autant que la Moldavie aspire clairement à se rapprocher de l'UE.

Enfin, s'agissant de la Géorgie, l'installation à l'issue de la « révolution des roses » d'un pouvoir pro-occidental a généré une série de manœuvres de la part de Moscou, telle, par exemple, la menace d'une coupure de l'approvisionnement pétrolier. Cette affaire, pour laquelle la Russie met en avant le rôle joué par les occidentaux, au premier rang desquels les USA, sert toujours de référence à Moscou pour s'opposer à toute tentative d'influence dans son étranger proche. A ces contentieux s'ajoute celui relatif à l'élection présidentielle en Ukraine, susceptible de créer des tensions fortes et durables entre l'UE et la Russie.

2222 - L'Ukraine, nouvelle ligne de fracture ?

L'élection présidentielle ukrainienne de l'automne 2004 pourrait constituer le point de départ de tensions sérieuses entre l'UE et la Russie. En substance, s'inquiétant de voir Kiev happé à son tour dans l'orbite de l'Alliance atlantique et d'une UE qui ne cesse de s'élargir à l'Est, Vladimir Poutine s'est ouvertement impliqué dans l'élection pour soutenir Victor Ianoukovitch, usant, parfois de manière grossière, de toute son influence. Aussi, les représentants de l'OSCE et de l'UE dépêchés pour la surveillance du scrutin ayant constaté un certain nombre d'irrégularités bénéficiant au « candidat de Moscou », le président russe s'est-il attiré l'hostilité de la communauté internationale. En réponse, Vladimir Poutine faisait déclarer à son ministre des affaires étrangères, Sergueï Lavrov, que « [les déclarations de] certaines capitales européennes laissent penser que l'on souhaite tracer de nouvelles lignes de partage en Europe. »⁶⁰

Depuis l'éclatement de l'ex-URSS, l'Ukraine oscille en effet entre rapprochement européen et maintien dans la CEI⁶¹. Elle est, quoi qu'il arrive, appelée à jouer un rôle décisif sur les relations russo-européennes. En termes géopolitiques, tout d'abord, et pour reprendre la formule de Zbigniew Brzezinski, « la Russie sans l'Ukraine cesse d'être un empire et l'Ukraine sans la Russie offre un terrain privilégié de politique régionale post-élargissement ».

⁶⁰ Madeleine VATEL, « Paralysée par son soutien au candidat du pouvoir, la Russie se retrouve marginalisée », journal Le Monde du 27/11/2004.

⁶¹ Annie DAUBENTON, « Les rapports russo-ukrainiens : empire ou démocratie ? », in Politique étrangère n° 3/2002, Institut français des relations internationales.

En termes politiques, ensuite, l'Ukraine souhaite devenir membre de l'UE et conduit une politique de rapprochement avec l'OTAN, même si elle renforce ses liens avec Moscou dans certains domaines. L'élection à la présidence de la République de Victor Iouchtchenko, ancien Premier ministre réformiste, présenté comme ayant une orientation occidentale dénuée d'ambiguïté, n'a pas pour autant amené l'UE à clarifier sa position vis-à-vis de l'Ukraine. En tout état de cause, on voit mal l'intérêt pour l'UE d'apporter un soutien trop ouvert à KIEV, susceptible d'être interprété comme une « proposition » de pré-adhésion que l'Union n'a pas les moyens d'assumer, ni politiquement, ni financièrement. Pour l'heure, la position de l'UE se caractérise par un équilibre entre Moscou et Kiev : à l'instar de la Russie, l'Ukraine a fait l'objet d'une Stratégie commune. En conséquence, dans les rapports entre la Russie et l'UE, l'Ukraine apparaît désormais plus comme un « champ d'influences contraires que comme un terrain éventuel de coopération.»⁶²

*

* *

Les relations de sécurité entre la Russie et l'UE, depuis l'élargissement de cette dernière, sont ainsi plus complexes et plus tendues. Leur complexité tient autant à l'indétermination de la politique étrangère de Moscou, qui oscille, au gré des circonstances, entre l'Amérique et l'Europe, qu'au manque de lisibilité de la PESC et aux difficultés de la PESD. Les tensions découlent, quant à elles, du caractère concurrent des politiques européenne et russe sur l'étranger proche de cette dernière : à la volonté de Moscou de réaffirmer son influence exclusive dans cette région, s'opposent les ambitions « stabilisatrices » d'une UE qui ne cesse de s'élargir vers l'Est.

Ainsi, tant en ce qui concerne le dialogue politique que les questions de sécurité, les relations entre l'UE élargie et la Russie sont caractérisées par une forte complexité et des tensions nouvelles. Pour surmonter ces difficultés, le partenariat stratégique, que les deux parties paraissent reconnaître comme nécessaire, semble devoir s'appuyer prioritairement sur l'économie, la coopération technique et scientifique et les échanges culturels, domaines qui constituent en l'état actuel des relations les véritables vecteurs de la coopération.

⁶² Thomas GOMART, « Le partenariat entre l'Union européenne et la Russie à l'épreuve de l'élargissement », op. cit.

TROISIEME PARTIE : L'ECONOMIE, LA COOPERATION TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE ET LES ECHANGES CULTURELS, VECTEURS DE COOPERATION

Selon M. Jacques Sapir⁶³ : « la Russie et l'UE sont d'ores et déjà fortement intégrées d'un point de vue économique mais aussi culturel et scientifique (...) dans nos relations avec la Russie, se joue la question de notre compétitivité globale (...) ». Ainsi, l'économie, la coopération scientifique et technique et les échanges culturels, constituent les vecteurs primordiaux de coopération entre l'UE élargie et la Russie.

3 1 – ECONOMIE ET ECHANGES ENERGETIQUES : LE SOCLE DE LA COOPERATION

Les relations russo-européennes sont ici caractérisées par une forte intégration économique, dans divers secteurs. Cependant, les échanges énergétiques occupent une place particulière.

311 – Une forte intégration économique

Le développement économique est un objectif stratégique pour la Russie et une orientation fondatrice pour l'UE. Aussi n'est-il pas étonnant qu'en ce domaine le pragmatisme l'ait emporté sur l'idéologie. Toutefois, si les besoins sont réciproques, les échanges restent fortement déséquilibrés.

3111 - Le pragmatisme au service de la coopération économique

Pour retrouver son statut de puissance internationale, la Russie de Vladimir Poutine a orienté sa politique étrangère vers le redressement économique. Ainsi, selon le concept de politique étrangère de la Russie, son action doit notamment viser à « créer les conditions extérieures nécessaires au développement progressif de la Russie, au redressement de son économie, à l'augmentation de son niveau de vie (...) »⁶⁴

Pour ce faire, la Russie a poursuivi deux objectifs principaux : l'accession au rang d'« économie de marché » et l'adhésion à l'OMC. La reconnaissance de la qualité d'économie de marché a été obtenue sans grande difficulté, Moscou ayant fait jouer la « concurrence » dans ses relations avec les USA et avec l'UE. En effet, dans le cadre de l'APC, la Russie n'avait obtenu qu'un statut d'économie « en transition », au travers de

⁶³ Economiste, directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales, cité dans le rapport de M. Lucien BOUIS sur « les relations entre l'union européenne et la fédération de Russie », op. cit. p. 87

⁶⁴ Isabelle FACON, « Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne », op. cit. p. 34.

l'octroi de la clause de « nation la plus favorisée », régime commercial hybride supprimant les restrictions quantitatives aux échanges, sauf d'importantes exceptions. En outre, ce régime était pour la Russie source de préjudice puisque, par exemple, les mesures anti-dumping prises à son encontre par l'UE lui coûtaient près de 250 millions d'euros par an. Dans le contexte du rapprochement russo-américain lié aux attentats de septembre 2001, le Président américain, lors du Conseil OTAN-Russie du 29 mai 2002, déclara que son pays envisageait de faire accéder la Russie au statut d'économie de marché. Dès le lendemain, à l'occasion du 9^{ème} sommet Russie-UE, le Président de la Commission européenne annonçait que l'UE avait décidé d'accorder à la Russie le statut d'économie de marché⁶⁵. La future adhésion de la Russie à l'OMC a, quant à elle, fait l'objet de difficiles négociations menées dans le cadre de l'élargissement de l'UE. Celles-ci ont abouti à un accord le 21 mai 2004. Les compromis acceptés par Moscou témoignent de l'importance accordée à cette question : la Russie s'est engagée à relever ses tarifs intérieurs sur le gaz et à ratifier le protocole de KYOTO, lequel suscitait de vives controverses internes.

Ces éléments témoignent de l'enjeu des questions économiques dans les relations russo-européennes. L'ampleur des échanges commerciaux en fournit une explication importante.

3112 - Des besoins réciproques mais des échanges commerciaux déséquilibrés⁶⁶

Les besoins sont réciproques mais les échanges sont déséquilibrés : si l'UE constitue, de loin, le premier partenaire commercial de la Russie, cette dernière n'occupe que la cinquième place dans les échanges commerciaux de l'UE.

L'UE est en effet le premier partenaire commercial de la Russie. Avant même l'élargissement, le commerce avec l'UE représentait environ le tiers du commerce extérieur de la Russie : 25 % de ses importations (pour un montant de 24,4 milliards de dollars) et 35 % de ses exportations (34,3 milliards de dollars). Depuis l'élargissement à dix nouveaux membres, les estimations indiquent que la part du commerce réalisée avec l'UE devrait représenter environ la moitié du commerce extérieur russe. Par comparaison, les échanges de la Russie avec l'Amérique du Nord (Etats-Unis, Canada, Mexique) représentent 4,5 % de son commerce extérieur ; avec ses partenaires de la CEI ils en constituent environ 20 % et, avec la Chine, quelque 15 %. Les échanges de l'UE sont plus diversifiés en ce qui concerne les pays clients⁶⁷. Ainsi, la Russie ne constitue-t-elle que le 5^{ème} partenaire commercial de l'UE, avec

⁶⁵ Céline BAYOU, « Les relations Russie-Union européenne : vers quelle intégration ? », op. cit. pp 4 -16.

⁶⁶ Source des chiffres ici présentés : rapport de M. Lucien BOUIS sur « les relations entre l'union européenne et la fédération de Russie », op. cit. pp 88-94.

⁶⁷ Cf. annexe 4.

4,4 % de ses importations et 2,1 % de ses exportations. Le commerce entre l'UE et la Russie se caractérise également par une forte asymétrie au plan qualitatif. En effet, la Russie exporte surtout des matières premières : produits énergétiques, fer, acier et métaux non ferreux, dont elle est le premier fournisseur, à l'exception du gaz dont elle est le troisième fournisseur (après la Norvège et l'Algérie). L'UE, quant à elle, lui vend essentiellement des biens d'équipement, des produits transformés et de l'agroalimentaire⁶⁸.

Dans l'économie de la Russie, l'UE élargie occupe donc une place de premier plan, ce qui explique les inquiétudes de Moscou dans la période pré-élargissement face aux pertes que pouvait, selon elle, engendrer l'intégration des dix nouveaux membres. Mais les échanges commerciaux s'appuient aussi sur un important volet énergétique.

312 – Les échanges énergétiques : enjeux et limites⁶⁹

La question énergétique structure la relation UE-Russie et c'est dans ce domaine que les intérêts communs apparaissent le plus clairement. Toutefois, l'intégration énergétique pourrait bien comporter des limites, tant pour la Russie que pour l'UE.

3121 - Un enjeu pour les deux parties

Les ressources russes sont très importantes pour l'UE et cette dernière constitue un partenaire incontournable pour la Russie. Toutefois, en dépit de cette relation de dépendance, le partenariat peine à se structurer.

Pour Vladimir Shemiatenkov, ancien ambassadeur auprès de l'UE, « l'énergie est la seule arme dont dispose la Russie sur les marchés internationaux »⁷⁰. La Russie détient en effet 45 % des ressources mondiales de gaz et de 13 % des réserves de pétrole. Ainsi, en 2002, par exemple, celle-ci a fourni à l'Europe 41 % de ses achats de gaz et 21 % de ses importations de pétrole. L'élargissement de l'UE n'a fait que renforcer cette dépendance énergétique. En effet, les pays d'Europe centrale sont dépendants de la Russie en matière de gaz naturel, dans la mesure où, d'une part, techniquement, ils ne disposent pas de connexions en dehors du réseau de Gazprom et, d'autre part, ils bénéficient de tarifs préférentiels inférieurs à ceux pratiqués par d'autres fournisseurs, tels la Norvège. En outre, ils sont liés à la Russie par des contrats de long terme, ce qui garantit à cette dernière une situation monopolistique. Enfin, les besoins énergétiques de l'UE élargie sont grandissants, et ceci pour plusieurs raisons : croissance de la demande en Europe (la part des importations de l'UE devrait passer, à l'horizon 2025-2030,

⁶⁸ Cf. annexe 5.

⁶⁹ Source des chiffres du paragraphe : rapport de MM René ANDRE et Jean-Louis BIANCO, op. cit. pp. 32-34.

⁷⁰ Isabelle FACON, in « Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne », op. cit. p. 34.

de 40 % à 70 %), incertitudes au Moyen-Orient, limites des ressources ouest-européennes, auxquels s'ajoutent des problèmes d'exploitation et d'acheminement depuis la Mer Caspienne⁷¹.

Malgré cette prise de conscience, le partenariat peine à se structurer. En effet, le dispositif institutionnel rendu nécessaire par l'élargissement de l'UE reste encore à inventer. Sur cette question, M. Romano Prodi avait, dès 2003, lancé l'idée d'une « communauté de l'énergie » sur le modèle du traité sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) de 1950. Cette proposition est restée lettre morte, en raison de l'opposition d'une majorité de pays de l'UE. Les relations énergétiques UE élargie – Russie continuent donc de s'appuyer sur le « dialogue énergétique » institué en octobre 2000 lors du sommet de Paris, dont, cependant, la pertinence demeure dans la mesure où il intègre un doublement des exportations de gaz vers l'Europe et prévoit, en contrepartie, une contribution de l'UE au financement des infrastructures de production et de transport dans ce secteur. Ainsi, l'UE sécurise sa dépendance par des contrats à long terme et par la protection de ses investisseurs ; la Russie, quant à elle, trouve-là un moyen d'accélérer ses réformes internes et d'attirer des investissements pour accroître son efficacité en matière d'extraction et de transport de gaz et de pétrole, augmentant ainsi ses capacités énergétiques. Mais l'intégration énergétique comporte des limites.

3122 - Des limites à l'intégration énergétique

Si l'intégration énergétique constitue de toute évidence un vecteur de rapprochement et de dialogue permanent entre l'UE et la Russie, il n'en demeure pas moins qu'elle présente des limites pour les deux parties.

Ainsi, l'interdépendance énergétique entre la Russie et l'UE présente pour cette dernière un risque fort de trop grande dépendance vis-à-vis du fournisseur russe. Aujourd'hui, 16 % de la consommation européenne de pétrole dépend des exportations russes, de même que 20 % de sa consommation de gaz naturel, chiffres qui devraient très fortement progresser dans les vingt années à venir. En outre, l'interdépendance énergétique est renforcée par le jeu des relations bilatérales entre Moscou et les grandes capitales européennes. Ainsi, en 2003, un accord est intervenu entre le Royaume-Uni et la Russie sur un dialogue énergétique spécifique, en parallèle du dialogue sur l'énergie UE-Russie. Enfin, dans la poursuite de ses objectifs, au rang desquels figure le respect des « valeurs communes » par la Russie, l'UE est fortement « liée » par sa dépendance énergétique à l'égard de Moscou.

⁷¹ Jean-Marie CHAUVIER, « Russie : la guerre de l'or noir », <http://users.skynet.be/cadtm/pages/francais/ornoir.htm>

L'interdépendance énergétique suscite ensuite un certain nombre de malentendus. En premier lieu, la Russie semble craindre que l'UE ne cherche à la maintenir dans la position de fournisseur de matières premières, c'est-à-dire dans un rôle de rentier⁷². Aussi, la diversification de l'économie russe figure-t-elle au rang des priorités de Vladimir Poutine, même si cette volonté affichée n'a pas, pour le moment, été couronnée de succès : en 2003, un cinquième de la croissance serait exclusivement due au renforcement du cours du pétrole (cf. annexe 5 : répartition des échanges Russie-UE en 2003). En second lieu, l'UE souhaiterait parvenir à l'intégration du secteur énergétique russe au marché européen. Elle a ainsi formulé des propositions en matière de refonte des « monopoles naturels » et d'ouverture du marché énergétique domestique à une concurrence accrue, initiative fort mal reçue en Russie par Gazprom, qui entend maintenir et développer le concept de contrats d'approvisionnement à long terme, au nom de la sécurité énergétique.

L'intégration économique au travers du partenariat énergétique fait ainsi l'objet d'un certain nombre de limites. Ceci étant, il constitue incontestablement le principal vecteur de coopération entre l'UE élargie et la Russie, seul susceptible, même en cas de crise politique, de permettre la continuation du dialogue. Mais les relations entre l'UE et la Russie s'appuient également sur la coopération technique et scientifique, ainsi que sur les échanges culturels.

3 2 – COOPERATION TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE, ECHANGES CULTURELS : DES REALISATIONS CONCRETES A DEVELOPPER

Avec l'élargissement de l'UE, la coopération technique et scientifique prend une dimension nouvelle. Les échanges universitaires et culturels, quant à eux, font depuis longtemps l'objet d'une coopération bien ancrée.

321 – Coopération technique et scientifique : une dimension nouvelle

Le programme TACIS⁷³, constitue un outil efficace de coopération technique. La coopération scientifique, quant à elle, fait l'objet d'un certain nombre de projets concrets.

3211 - TACIS : de la coopération technique au partenariat ?

Le programme TACIS est instrument financier d'assistance technique créé en décembre 1991, avec pour objectif d'encourager « l'établissement de conditions favorables à l'économie de

⁷² Sur cette question, voir Youri ROUBINSKI, « Les dilemmes pétroliers de la Russie », in Revue de la Défense nationale, janvier 2004, pp. 28-42.

⁷³ Technical assistance to the commonwealth of independent states.

marché » et de « renforcer la démocratie ». Il s'agit d'un programme communautaire d'assistance technique sur le modèle du programme Phare, créé en 1989 pour l'Europe centrale. Aussi, un constat s'impose-t-il ici : si l'UE a peiné à élaborer un nouveau cadre politique pour ses relations avec la Russie, elle a su au contraire rapidement asseoir son programme d'assistance technique. Avec l'APC, TACIS est ainsi devenu l'outil privilégié d'une coopération dans des domaines allant du conseil pour l'adoption de législations économiques à la fourniture d'un savoir-faire technique, dans le but d'une l'intégration économique plus complète entre la Russie et les pays de l'UE. Par ailleurs, outre la Russie, l'ensemble des NEI en bénéficie également : TACIS constitue ainsi un levier d'action primordial pour l'UE dans l'étranger proche de la Russie. La première programmation, dite TACIS I (1991-1999), a présenté un bilan nuancé⁷⁴, en raison notamment de la modestie des dotations financières et des difficultés de coordination avec l'APC et la SCR. Au contraire, les projets conduits dans le cadre de TACIS II (2000-2006) correspondent à une déclinaison des priorités de l'APC⁷⁵, s'inscrivant ainsi clairement dans ce partenariat, et bénéficient d'une enveloppe de 3 milliards d'euros (7 fois plus que TACIS I).

TACIS occupe donc une grande place dans les relations russo-européennes et constitue, au travers de la « clause de conditionnalité », un levier important à la disposition de l'UE pour accompagner la Russie sur la voie de la démocratisation.

3212 - Coopération scientifique : des projets concrets

La coopération scientifique russo-européenne découle de l'accord du 16 novembre 2000, qui vise à une meilleure compréhension entre communautés scientifiques mais aussi à la recherche de bénéfices réciproques. Les initiatives dans ce domaine devraient, en outre, aider à juguler le phénomène de fuite des cerveaux et à poursuivre la reconversion d'équipes de chercheurs russes du secteur de la recherche militaire. Cette collaboration repose sur un certain nombre de principes, clairement affichés : avantage mutuel, traitement équitable et loyal, échange en temps opportun d'informations. Parmi les domaines concernés, la coopération aéronautique et spatiale constitue un exemple emblématique. Institutionnalisée en 1998 par l'instauration au plus haut niveau d'un dialogue entre les deux partenaires, puis

⁷⁴ Pour un bilan détaillé, voir Assen SLIM « le programme TACIS pour la Russie : un bilan est-il possible ? », pp. 17-26 in Le courrier des Pays de l'Est n° 1025, mai 2002.

⁷⁵ Les priorités définies sont les suivantes :

- le soutien aux réformes institutionnelles, juridiques et administratives.
- le soutien au secteur privé et l'aide au développement économique.
- le soutien à la gestion des conséquences sociales de la transition.
- le développement de réseaux d'infrastructures de transports, de communication et de pipe-lines ;
- la promotion de la protection de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles ;
- le développement de l'économie rurale.

concrétisée en décembre 2001 par la signature d'un mémorandum entre la Commission européenne, l'Agence spatiale européenne et l'Agence spatiale russe Rosaviakosmos, la coopération aéronautique et spatiale fait aujourd'hui l'objet de projets concrets :

- programme européen de radionavigation par satellite GALILEO, qui pourra bénéficier de la technologie des satellites GLONASS exploitée par la Russie ;
- l'initiative GMES (Global monitoring for environment security) instituée pour assurer en Europe un accès indépendant et permanent aux flux d'informations générés à partir de l'espace et les programmes de systèmes de transports spatiaux et de nouveaux lanceurs ;
- le projet « SOYOUZ en Guyane », au confluent des programmes français et européens.

La coopération technique et scientifique russo-européenne, au travers des projets et programmes concrets sur lesquels elle s'appuie, s'inscrit ainsi dans le long terme. Dans l'esprit, elle est complétée par les échanges universitaires et culturels. Leur caractère complémentaire est d'ailleurs traduit dans les faits par l'« espace commun de recherche, d'éducation et de culture » (cf. § 121), structure de coopération aujourd'hui bien avancée.

322 – Echanges universitaires et culturels : une coopération à approfondir

Parce qu'elles permettent une meilleure connaissance mutuelle, les relations culturelles et universitaires sont un puissant vecteur de rapprochement entre les peuples. Il est donc primordial de rechercher un renforcement du dialogue et des échanges en ces domaines.

3221 - Le programme TEMPUS, cadre des échanges universitaires

Dans le domaine de l'éducation, les relations entre l'UE et la Russie reposent sur l'article 63 de l'APC, qui détermine notamment des thématiques de collaboration à privilégier : amélioration de l'organisation du système d'enseignement supérieur ; coopération inter-universitaire et coopération entre universités et entreprises ; aide à la mobilité des étudiants, des chercheurs et des scientifiques ; promotion de l'enseignement à distance ; apprentissage des langues européennes et connaissance de l'Europe.

La mise en oeuvre de ces objectifs relève du programme TEMPUS, institué en 1990. Couvrant initialement les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), le programme a été étendu en 1993 (TEMPUS II) à la Fédération de Russie, aux Balkans, à l'Ukraine et à l'Albanie, devenant un volet de TACIS. Destiné à appuyer les processus de réformes engagés par ces pays, il visait à promouvoir de nouveaux programmes d'étude, plus adaptés aux évolutions politiques et socio-économiques. Sa troisième phase (TEMPUS III, pour la période 2000 – 2006) intègre les changements intervenus dans l'ensemble des PECO et prend en

compte l'esprit de la SCR (renforcer la société civile, promouvoir la démocratie et approfondir le dialogue interculturel). Par le biais d'une mobilité professionnelle et l'octroi de moyens financiers, il devrait permettre, à terme, une amélioration substantielle de la qualité de l'enseignement dispensé ainsi que l'intégration du système russe au cadre « LMD »⁷⁶. Ces échanges universitaires sont complétés par des échanges culturels, qui peuvent être encore développés.

3222 - Des échanges culturels à développer

Si les relations, parfois fort anciennes, ont d'abord été scellées au niveau bilatéral, l'UE en tant qu'entité et la Russie n'en sont pas moins parvenues à nouer des liens qui ne demandent qu'à se renforcer. Ainsi, ces dernières années, les initiatives se sont-elles multipliées notamment pour permettre l'organisation en Russie d'événements et de manifestations qui ont rencontré un certain retentissement. La plupart d'entre elles ont été préparées en concertation par la Commission et les Etats membres impliqués dans ces opérations. Parmi les plus marquantes on peut citer le programme « culture 2000 », le Festival européen des musiques traditionnelles de Saint-Pétersbourg, le Festival européen de danse contemporaine de Moscou et le festival du film européen. En outre, la commémoration du tricentenaire de la ville de Saint-Pétersbourg, en 2003, a permis de mettre en exergue les nombreuses et vieilles affinités entre le monde russe et les diverses sociétés qui composent l'UE.

Ainsi, au plan culturel, les relations entre l'UE élargie et la Russie, même si elles ont déjà donné lieu à un rapprochement entre les peuples composant ces deux entités, méritent d'être approfondies : c'est bien l'un des objectifs de l'espace commun de « recherche, d'éducation et de culture ».

⁷⁶ « Licence/Master/doctorat », découlant du processus de Bologne.

CONCLUSION

Les relations entre la Russie et l'UE élargie sont donc caractérisées par la persistance des hésitations et des incompréhensions, auxquelles s'ajoutent de nouvelles tensions, Moscou paraissant plus attentif que jamais aux ambitions d'une UE qui ne cesse de s'élargir vers l'Est et d'afficher des ambitions stabilisatrices dans l'étranger proche de la Russie. L'interdépendance économique croissante entre les deux parties, notamment au travers du volet énergétique, ainsi que les quelques avancées en matière scientifique et culturelle, ne permettent pas de réels progrès sur le fond : le partenariat stratégique, que certains appellent de leurs vœux, reste à définir et à construire. Aussi, le triptyque « intégration impossible, confrontation improbable, coopération nécessaire »⁷⁷ semble-t-il bien résumer l'état actuel des relations entre la Russie et l'UE élargie.

Pourtant, si la Russie ne paraît pas avoir d'autre solution que de s'arrimer à l'UE pour assurer son développement interne et asseoir son rayonnement international, il est tout autant dans l'intérêt de l'UE de voir émerger une Russie ouverte, stable et démocratique, agissant en tant que partenaire capable de défendre les valeurs européennes et, en coopération avec l'Union, de jouer un rôle constructif au sein des NEI. Aussi, est-il difficile d'entrevoir ici une autre solution que l'instauration d'un véritable dialogue entre la Russie et l'UE élargie, fondé sur la recherche d'un équilibre entre le respect des valeurs communes et une relation d'égal à égal entre les parties. Une telle orientation suppose cependant que les décideurs européens affichent plus clairement leur volonté d'aider Moscou à rompre son « tragique isolement »⁷⁸. Dans cette optique, la fracture née de l'élection présidentielle en Ukraine doit être rapidement surmontée et il convient de tout mettre en œuvre pour éviter qu'un tel scénario ne se répète en Moldavie, où une nouvelle « révolution orange » pourrait se préparer.

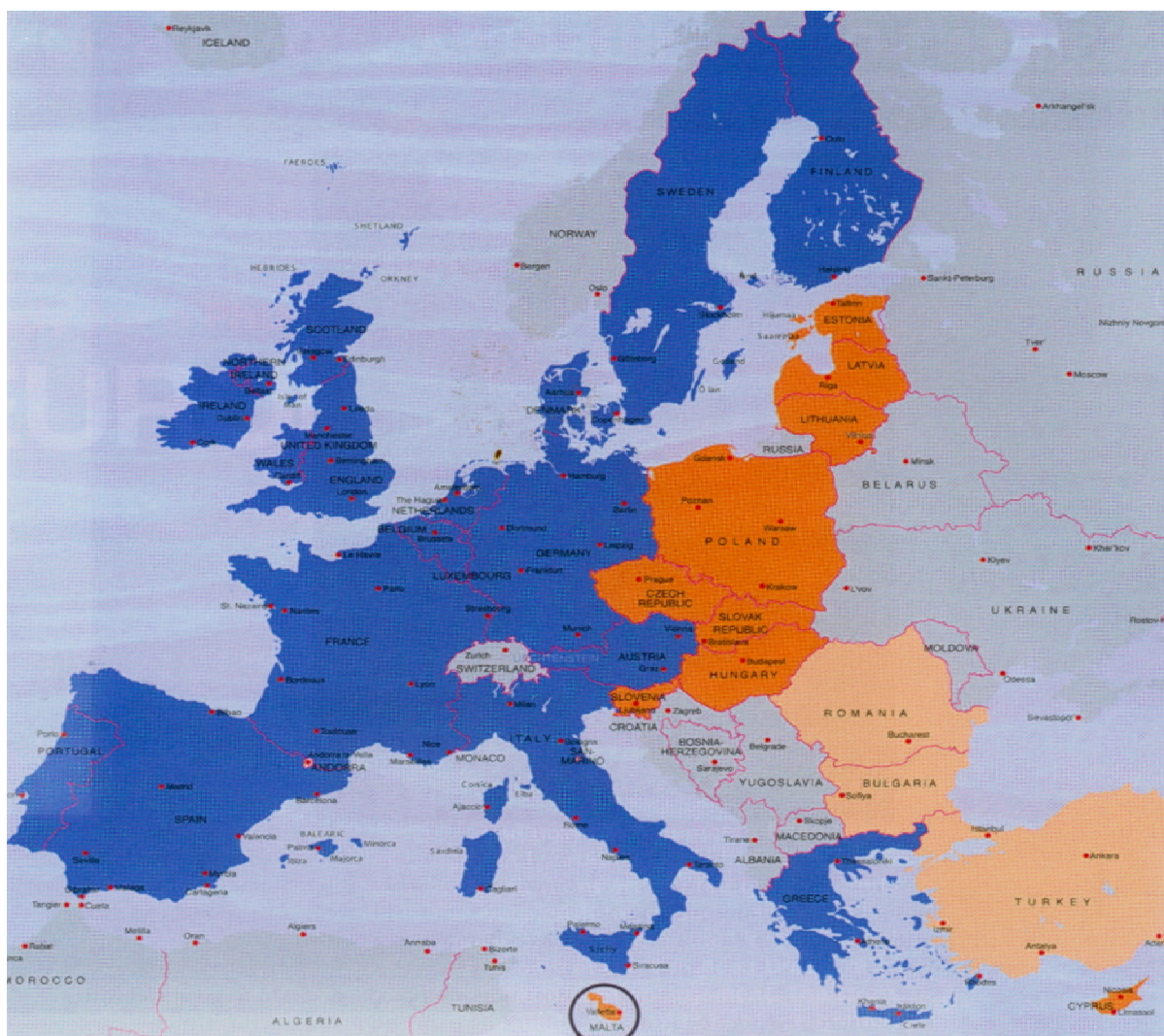
M. Javier SOLANA ne suggérerait certainement rien d'autre lorsque, lors de son entrée en fonction le 13 octobre 1999, il déclarait que le partenariat entre l'UE et la Russie était « le plus important, le plus urgent et le plus lourd de défis » pour l'UE⁷⁹.

⁷⁷ Tanguy de WILDE d'ESTMAËL et Laetitia SPETSCHINSKY, « La politique étrangère de la Russie et l'Europe », collection P.I.E. Peter Lang, 2004.

⁷⁸ Alexandre ADLER, « Rompre le tragique isolement de la Russie », Le Figaro, débats et opinions, 22 décembre 2004.

⁷⁹ Cité dans le rapport de MM. René ANDRE et Jean-Louis BIANCO, op. cit.

L'UNION EUROPÉENNE ET LA RUSSIE : UN NOUVEAU VOISINAGE





C.E. DE OLIVEIRA Armando
DIVISION B - GROUPE 2

FICHE SYNTHÈSE

du débat sur le thème " Le partenariat UE-RUSSIE : un partenariat pour quoi faire ? ",
organisé par l'Institut français des relations internationales (IFRI) le 23 novembre 2004, dans le cadre du X^{ème} séminaire
franco-russe.

Le débat a été dirigé par M. Sergueï IASTRJEMBSKI, conseiller auprès du Président de la Fédération de Russie pour les relations avec l'UE et par Mme Pascale ANDREANI, conseiller pour les affaires européennes auprès du Premier ministre.

A titre liminaire, il convient de noter que cette rencontre s'est déroulée dans un contexte particulier, qui a influé sur les débats. En effet, d'une part, le 25 novembre prochain aura lieu un important sommet UE-RUSSIE et, d'autre part, l'élection présidentielle du dimanche 21 novembre en UKRAINE a provoqué une situation jugée très inquiétante par l'UE.

I – APPRECIATION DE L'ETAT DU PARTENARIAT PAR LA RUSSIE

11 – Les « quatre espaces communs » constituent désormais le cœur des relations politiques et inscrivent la coopération dans une perspective à long terme

Les relations politiques entre l'UE et la Russie ont connu un nouvel élan avec les « quatre espaces communs » créés lors du sommet de Saint-Petersbourg en juin 2003 : espace économique commun⁸⁰ ; espace commun de liberté, de sécurité et de justice⁸¹ ; espace commun en matière de sécurité extérieure⁸² ; espace commun de recherche, d'éducation et de culture⁸³.

Le plus avancé est l'espace commun de recherche, d'éducation et de culture, qui pourrait donner lieu à un premier accord dès le prochain sommet.

12 – Dans l'immédiat, la Russie a identifié quatre priorités et trois objectifs dans ses relations avec l'UE

La Russie estime comme prioritaires les sujets suivants :

- la question des visas entre la Russie et l'UE ;
- le transit des marchandises entre la Russie et Kaliningrad ;
- le respect d'une relation « d'égal à égal » entre l'UE et la Russie ;
- une plus grande prise en compte du concept « d'intérêts réciproques ».

En outre, la Russie s'est fixé trois grands objectifs :

- favoriser la mise en place des quatre espaces communs ;
- rapprocher la législation russe des normes européennes ;
- favoriser le rapprochement entre l'UE et la Russie sur les « valeurs communes ».

13 – Le respect des libertés fondamentales, au premier rang desquelles la liberté de circulation des personnes et des marchandises, est un sujet de préoccupation pour la Russie

⁸⁰ Cet espace vise à poursuivre l'intégration économique et la convergence en matière de réglementation, ainsi qu'à créer les conditions nécessaires au développement et à la diversification du commerce et des investissements.

⁸¹ Adossé aux « valeurs communes » sur lesquelles se fondent les relations UE-RUSSIE, cet espace comporte, parmi ses domaines principaux, les questions de justice et affaires intérieures ainsi que la circulation des personnes (problème des visas entre l'UE et la Russie).

⁸² Il s'agit ici de promouvoir la stabilité dans « le voisinage commun » à l'UE et à la Russie et de mettre en exergue la responsabilité que partagent l'UE élargie et la Russie en termes d'ordre international fondé sur un « multilatéralisme efficace ».

⁸³ Cet espace a pour vocation d'accroître la coopération dans les domaines des sciences et techniques ainsi que de l'éducation et de la culture.

Pour la Russie, l'UE est un partenaire de premier rang :

- l'UE représente 50 % du commerce extérieur de la Russie ;
- 20 % des importations de pétrole et 30 % des importations de gaz de l'UE proviennent de la Russie ;
- ces proportions vont encore augmenter avec le récent élargissement de l'UE.

Aussi, pour favoriser les échanges économiques, la Russie entend-elle veiller à ce que le respect de liberté de circulation des personnes et des biens devienne une réalité. Il s'agit pour elle d'un « objectif stratégique ». Dans ce cadre, deux sujets constituent des préoccupations fortes : le transit des marchandises entre la Russie et Kaliningrad et la question des visas entre la Russie et l'UE.

S'agissant de la circulation des marchandises entre la Russie et Kaliningrad, le principe de liberté a été acté dans la déclaration commune relative à l'élargissement de l'UE, en avril 2004. Toutefois, la Russie estime que la situation s'est dégradée en raison du régime toujours appliqué aux frontières par l'UE, et espère l'entrée en vigueur rapide du « principe de responsabilité commune »⁸⁴.

Pour ce qui concerne la question des visas, la Russie attend de l'UE la mise en œuvre de formalités simplifiées, tout en étant consciente de ses propres impératifs : consolidation de la situation de sa frontière sud (Caucase) et modification de la législation de la Communauté des Etats indépendants (CEI).

En outre, la Russie demande que soient respectés les droits des minorités russes en Lettonie et en Estonie⁸⁵, par l'application effective de l'acquis communautaire de l'UE sur ce type de question. En effet, dans ces deux pays, les personnes d'origine russe sont toujours considérées comme apatrides et la Russie se dit inquiète que ces minorités ne soient tentées par une attitude de rejet, à l'instar du Pays Basque ou de la Corse⁸⁶.

14 – La crainte d'un « nouveau mur de Berlin » entre l'UE et la Russie

La Russie ne veut pas intégrer l'UE. C'est tout au moins sa position actuelle, car, selon M. Sergueï IASTRJEMBSKI, « on ne peut présumer de ce que souhaiteront les générations futures ». Aujourd'hui, la Russie estime qu'elle est en meilleure position en dehors de l'UE. En outre, l'UE elle-même ne sait pas comment traiter la Russie sur la question du niveau d'intégration politique (problème des frontières de l'Europe, absence de projet politique).

De ce fait, certaines attitudes de l'UE font craindre à la Russie qu'un « nouveau mur de Berlin » ne soit créé par le biais de l'espace Schengen. Sur ce point, la partie Russe voit avec satisfaction des « trous dans le mur de Schengen » par le biais de l'accord signé à Rome entre la Russie, l'Italie, la France et l'Allemagne.

Enfin, la Russie estime incontournables ses relations bilatérales avec les grandes capitales européennes. En effet, les procédures décisionnelles de l'UE comme le principe d'intergouvernementalité dans bon nombre de domaines impose ces relations bilatérales.

II – LE PARTENARIAT UE-RUSSIE, VU PAR LA FRANCE

21 – D'où venons nous ?

L'accord de partenariat et de coopération (APC), signé en 1994, est venu remplacer l'accord de commerce en vigueur depuis 1988. Toutefois, à la différence de ce dernier, l'APC comporte un important volet de coopération politique et culturelle, mis en œuvre par un ensemble de mécanismes institutionnels, parmi lesquels l'organisation de deux sommets annuels UE-RUSSIE. L'APC a permis la mise en œuvre d'un ensemble de programmes et a servi de cadre à des coopérations importantes, telles que la dimension septentrionale de l'UE ou encore le dialogue en matière de sécurité et de défense. Après les négociations du printemps dernier, l'APC a été étendu aux nouveaux membres de l'UE.

22 – Où en sommes nous ?

Les quatre espaces communs de Saint-Petersbourg constituent désormais une feuille de route. Un certain nombre de progrès ont déjà été réalisés sur cette base :

- *en matière culturelle et de recherche* ;

⁸⁴ Il s'agirait de formalités allégées de franchissement des frontières, procédure fondée sur une confiance réciproque.

⁸⁵ La Lituanie aurait répondu de manière satisfaisante à ce problème.

⁸⁶ Sur cette question, un intervenant a fait remarquer qu'en matière de visas la Russie ne traitait pas elle-même de manière équivalente les russophones et les non russophones puisque les premiers n'ont pas besoin de visa pour pénétrer en Russie.

- *en matière économique* : ratification par la Russie du protocole de KYOTO, accord UE-RUSSIE en vue de l'adhésion de cette dernière à l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), transit des marchandises entre la Russie et Kaliningrad (même si un certain nombre de difficultés pratiques restent à résoudre). Devront être abordés prochainement le problème du « double prix » de l'énergie⁸⁷ ainsi que les droits de survol de la Sibérie ;
- *concernant l'espace de liberté et de justice* : des progrès sont à venir, la Lettonie et l'Estonie acceptant la mise en place d'une structure de dialogue ;
- *s'agissant de la sécurité et de la stabilité du continent* : des coopérations importantes ont été engagées dans le cadre du concept de « nouveau voisinage », mais aussi par l'association de la Russie à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), ou encore en matière de lutte anti-terroriste.

23 – Où allons nous ?

En substance, il s'agit d'approfondir l'existant et d'aller plus loin dans la coopération. Trois éléments sont ici importants à prendre en compte :

- l'UE et la Russie ont désormais une frontière commune de près de 2000 kilomètres ;
- l'élargissement de 2004 a eu pour effet d'accueillir dans l'UE plusieurs pays de l'ex-bloc soviétique ;
- les liens économiques et énergétiques constituent une base importante des relations.

Jusqu'où aller ? Faut-il envisager une « Europe de l'Atlantique à l'Oural », selon la formule du Général DE GAULLE, dimension que semble avoir confirmée Vladimir Poutine lorsqu'il a estimé que « la Russie est en Europe » ? En tout état de cause, l'élargissement de l'espace suppose un approfondissement du partenariat politique. Sur ce point :

- l'un des principaux chantiers reste la question de la relation entre la PESD⁸⁸ et la Russie (présentée comme un test fondamental de la capacité de coopération) ;
- il convient de prendre en compte la différence de nature entre les deux partenaires⁸⁹ ;
- les « intérêts communs » sont importants.

Enfin, un certain nombre de conditions doivent être remplies pour que le partenariat entre l'UE et la Russie puisse véritablement évoluer. Ainsi, il est nécessaire que :

- l'UE parle d'une voix unique (cf. projet de traité constitutionnel) ;
- les doutes réciproques et les suspicions soient levés ;
- la volonté de la Russie de s'inscrire dans ce partenariat soit plus claire.

*
* *

En conclusion, le partenariat UE-RUSSIE, en dépit des ambitions affichées, reste caractérisé par ses hésitations et ses ambiguïtés : la Russie ne parvient pas encore à convaincre de son intérêt pour l'Europe ; l'UE agit en ordre dispersé et n'a pas de projet véritable à proposer à la Russie.

La situation provoquée par l'élection présidentielle en Ukraine⁹⁰ intervient à un bien mauvais moment : d'une part, elle rend aléatoires les espoirs d'avancées suscités par le sommet UE-RUSSIE du 25 novembre et, d'autre part, elle présente le risque d'insérer un nouveau coin dans les relations UE-RUSSIE.

⁸⁷ Dans le cadre de la fourniture d'énergie à l'intérieur de son territoire, la Russie pratique des prix inférieurs aux coûts de production, ce qui est considéré comme une subvention déguisée.

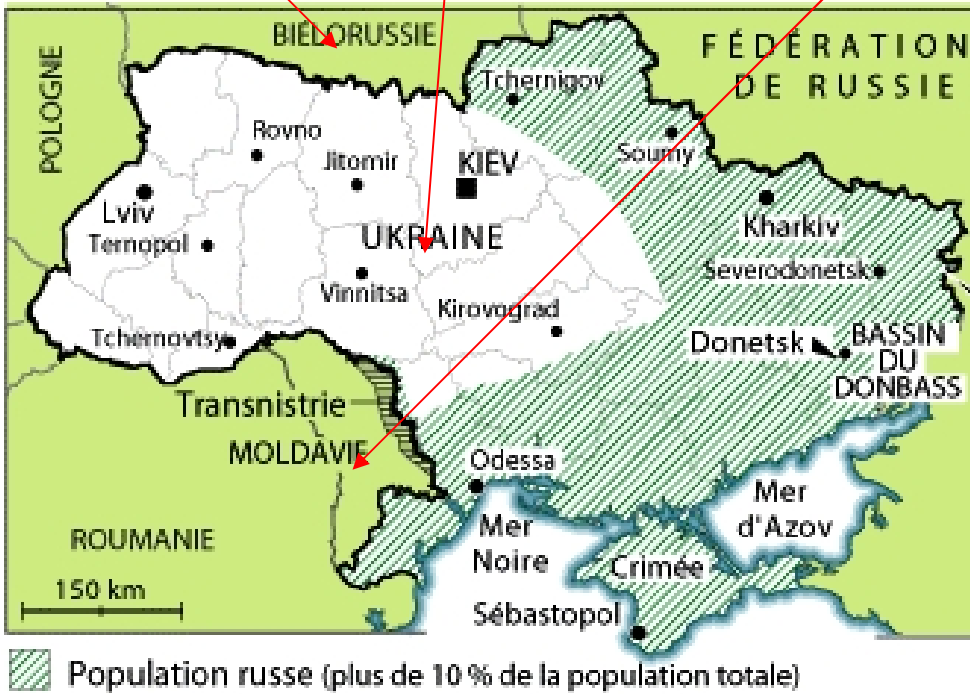
⁸⁸ Politique étrangère et de sécurité commune.

⁸⁹ La Russie est un Etat pour lequel la souveraineté et la territorialité constituent des éléments fondamentaux ; l'UE est une association d'Etats bénéficiant de transferts de souveraineté.

⁹⁰ Cette situation a donné lieu à plusieurs interventions dans le débat. En substance, les intervenants ont mis l'accent sur les conséquences négatives du soutien du Président Poutine au candidat Ianoukovitch, d'autant que des soupçons de fraude ont été formulés par les observateurs de l'OSCE (organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) et de l'UE.

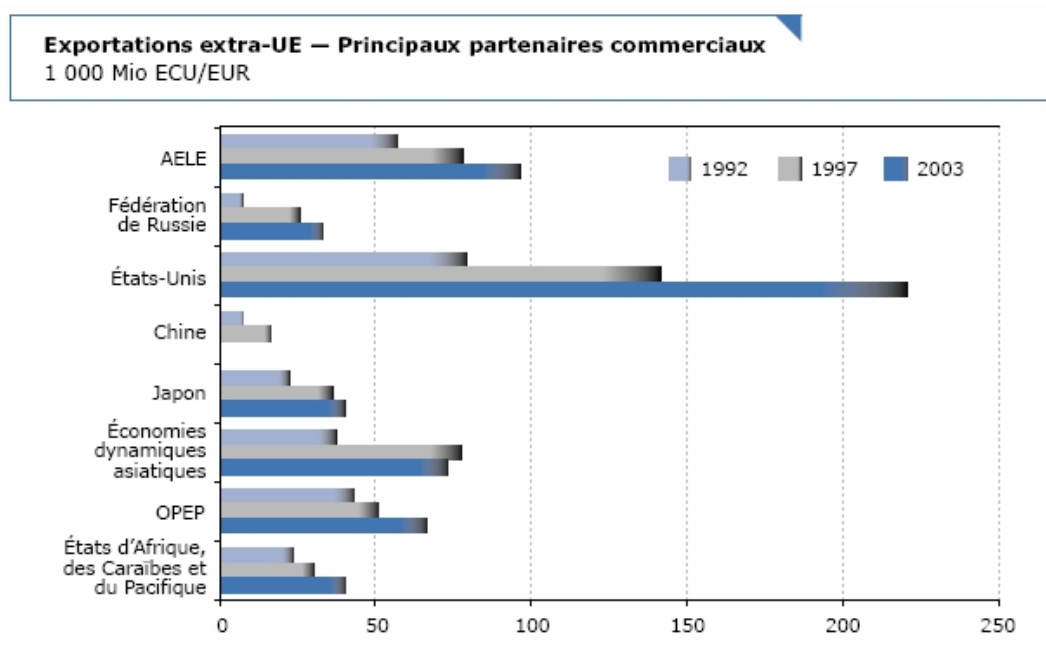
ZONES DE TENSION DANS L' « ETRANGER PROCHE » DE LA RUSSIE

BIELORUSSIE	UKRAINE	MOLDAVIE
-------------	---------	----------

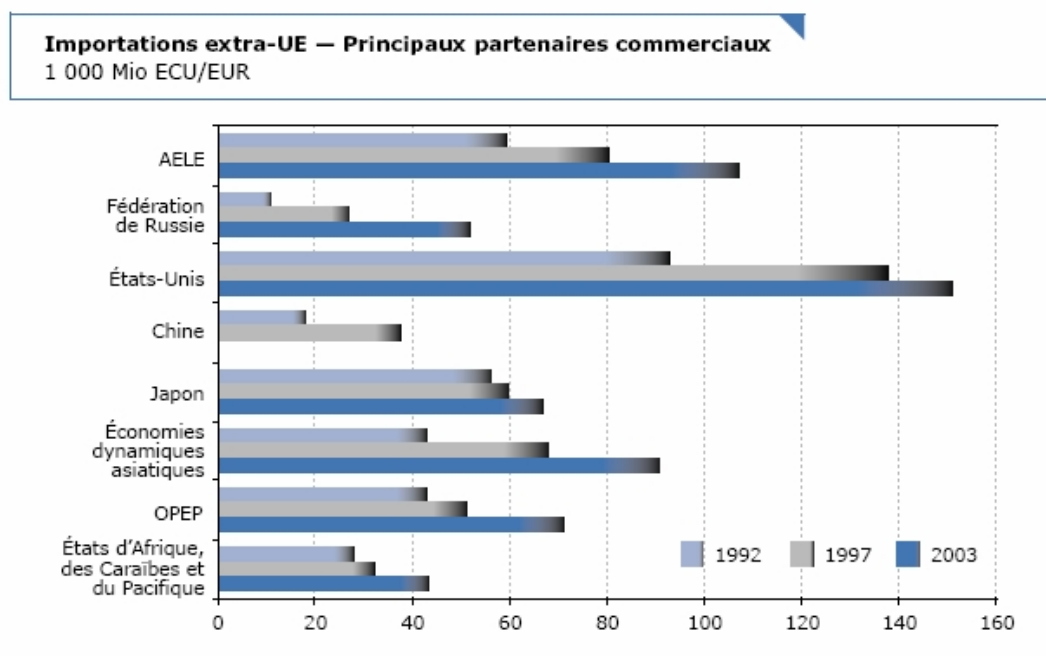


GEORGIE	TCHETCHENIE
---------	-------------

PRINCIPAUX PARTENAIRES COMMERCIAUX DE L'UE A 15 MEMBRES



Les exportations extra-UE représentent la valeur des exportations de l'Union vers les principaux pays tiers. Les valeurs sont fob (franco à bord), c'est-à-dire que les coûts de transport et d'assurance en dehors du pays déclarant ne sont pas pris en compte.



Les importations extra-UE représentent la valeur des importations de l'Union en provenance des principaux pays tiers. Les valeurs sont caf (coût, assurance et fret), c'est-à-dire que les coûts de transport et d'assurance à l'intérieur des frontières du pays déclarant sont inclus.

Source : EUROSTAT – Annuaire 2004, page 23.

DONNEES A CARACTERE ECONOMIQUE⁹¹

LES ECONOMIES RUSSE ET EUROPEENNE EN 2003

	UE à 25	Russie
Population (en millions)	455	145
Surface (milliers de km²)	3 929	17 075
PNB (milliards d'euros)	9 700	383
PNB par habitant (€)	19 500	2 650
Exportations (milliards €)	2 650	120
Importations (milliards €)	2 610	67

ECHANGES ENTRE LA RUSSIE ET L'UNION EUROPEENNE A 15

<i>(En milliards d'euros)</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Exportations UE>Russie	19,1	15,5	21,1	14,8	19,8	27,8	30,3	33,0
Importations Russie>UE	23,4	27	23,2	26	45,3	47,4	47,5	51,6
Balance commerciale	- 4,3	- 11,5	- 2,1	- 11,2	- 25,5	- 19,6	- 17,2	- 18,1

REPARTITION DES ECHANGES RUSSE - UNION EUROPEENNE EN 2003

<i>(en milliards d'euros)</i>	Exportations UE>Russie	Importations Russie>UE
Produits industriels	11,5	0,4
Transport et équipement	3,9	0,2
Produits chimiques	4,4	2,1
Produits agricoles	3,4	1,9
Energie	0,2	29,3
Textile et habillement	1,7	0,2

⁹¹ Source : Rapport d'information de MM. René ANDRÉ et Jean-Louis BIANCO, députés, sur « les relations entre l'Union européenne et la Russie », n° 1989 du 14 décembre 2004.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES :

- DE WILDE D'ESTMAËL Tanguy et SPETSCHINSKY Laetitia, « La politique étrangère de la Russie et l'Europe », collection P.I.E. Peter Lang, 2004 ;
- ENCEL Frédéric et GUEZ Olivier, « La grande alliance », Flammarion, 2003 ;
- FACON Isabelle, « Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne », Fondation pour la Recherche Stratégique, collection « Recherches et documents », n° 28, septembre 2002 ;
- MENDRAS Marie, « Comment fonctionne la Russie ? Le politique, le bureaucrate et l'oligarque », Paris, collection Autrement, 2003 ;
- ROMER Jean-Christophe, « géopolitique de la Russie », éditions Economica, janvier 1999 ;
- RAUX Jean et KOROVKINE Vladimir, « Le partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie », éditions Apogée, mai 1998 ;
- VALINAKIS Yannis, « La région de la mer noire : défis et opportunités pour l'Europe », Les cahiers de Chaillot n° 36, juillet 1999.

ARTICLES DE REVUES :

- BAYOU Céline, « Les relations Russie-Union européenne : vers quelle intégration ? », Le courrier des Pays de l'Est n° 1025, mai 2002 ;
- CHAUVIER Jean-Marie, « Russie : la guerre de l'or noir », <http://users.skynet.be/cadtm> ;
- CHILLAUD Matthieu et FACON Isabelle, «Le rôle de la Russie dans la sécurité européenne », Le courrier des Pays de l'Est n° 1025, mai 2002 ;
- DAUBENTON Annie, « Les rapports russo-ukrainiens : empire ou démocratie ? », Politique étrangère n° 3/2002, Institut français des relations internationales ;
- DE TINGUY Anne, « La Russie et l'Europe à 25 : vers un espace commun de sécurité ? », Revue de la Défense nationale, août- septembre 2004 ;
- ENCEL Frédéric et GUEZ Olivier, « Le couple Washington-Moscou et la crise irakienne », Politique internationale, n° 99, printemps 2003 ;

- FACON Isabelle, « Russie – Union européenne : quelles relations de sécurité ? », Annuaire stratégique et militaire, Fondation pour la Recherche Stratégique, Odile Jacob, 2003 ;
- FACON Isabelle, « Le positionnement géostratégique de la Russie : entre renouvellement et inertie », La lettre de prospective du Sénat, <http://www.prospective.org> (13/09/2004) ;
- FACON Isabelle, « Russie-Union européenne, un rapprochement difficile », Stratégie russe pour le XXIème siècle, revue AGIR n° 11/12, été-automne 2002 ;
- FACON Isabelle, « La politique extérieure de la Russie de Poutine : acquis, difficultés et contraintes », Annuaire français de relations internationales, éditions Bruylant, 2003 ;
- FACON Isabelle, « les relations de sécurité entre l'UE et la Russie – Une nouvelle donne », La politique étrangère de la Russie et l'Europe, Tanguy de Wilde D'Estmaël et Laetitia Spetschinsky, collection P.I.E. Peter Lang, 2004 ;
- FACON Isabelle, « Le second mandat de Vladimir Poutine : quelles tendances pour la politique extérieure russe », Annuaire stratégique et militaire, Odile Jacob, 2004 ;
- GOMART Thomas, « Le partenariat entre l'Union européenne et la Russie à l'épreuve de l'élargissement », Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 479, juin 2004 ;
- GOMART Thomas, « Les rapports russo-français vus de Moscou », Les Cahiers de l'IFRI, juin 2002, n° 41 ;
- LEBOULANGER Yann, « Les relations Russie -Union européenne : et si Poutine était la chance de la Russie et de l'Union européenne ? », La Tribune du CID n° 33/2004 ;
- RADVANYI Jean, « Entre Europe et Asie, les défis de la Russie de Vladimir Poutine », La lettre de prospective du Sénat, <http://www.prospective.org> (13/09/2004) ;
- RIABOV Andrei, « Entre stabilité et modernisation », revue Géopolitique, éditions Presses universitaires de France, n° 86, octobre 2004 ;
- ROUBINSKI Youri, « Les dilemmes pétroliers de la Russie », Revue de la Défense nationale, janvier 2004 ;
- ROUBINSKI Youri, « L'élargissement de l'Union européenne et la Russie », revue Géopolitique, éditions Presses universitaires de France, n° 84, décembre 2003 ;
- ROUBINSKI, Youri. « Les éclats de l'Empire ou la Communauté des Etats indépendants », Les Cahiers de l'IFRI, n° 33, 2001 ;
- SLIM Assen, « le programme TACIS pour la Russie : un bilan est-il possible ? », Le courrier des Pays de l'Est n° 1025, mai 2002 ;

- SOKOLOFF Georges, « L'ultime Europe », revue Géopolitique, éditions Presses universitaires de France, n° 86, octobre 2004 ;
- VAN MEURS Wim, « La Moldavie ante portas : les agendas européens de gestion de conflits et l'initiative 'Europe élargie' », Revue internationale et stratégique n° 54, été 2004, éditions Presses universitaires de France.

ARTICLES DE PRESSE :

- ADLER Alexandre, « Rompre le tragique isolement de la Russie », Le Figaro, débats et opinions, 22 décembre 2004 ;
- FACON Isabelle, « Moscou et le dilemme européen », Le Figaro, débats et opinions, 16 mars 2004 ;
- JEGO Marie, « Vladimir Poutine va renforcer 'radicalement' le pouvoir du Kremlin au détriment des régions », journal Le Monde du 24 septembre 2004 ;
- VATEL Madeleine, « Paralysée par son soutien au candidat du pouvoir, la Russie se retrouve marginalisée », journal Le Monde du 27/11/2004 ;
- VERNET Daniel, « Vladimir POUTINE inquiète ses voisins », journal Le Monde du 12 octobre 2004.

DOCUMENTS INSTITUTIONNELS :

- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens, « les relations avec la Russie », COM (2004) 106 du 9/2/2004 ;
- Communication de la Commission européenne, « L'Europe élargie-voisinage : nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », COM (2003) 104 final, Bruxelles, 11/03/2003 ;
- Rapport d'information de l'Assemblée nationale, « les relations entre l'Union européenne et la Russie », par MM. René ANDRÉ et Jean-Louis BIANCO, députés, n° 1989 du 14 décembre 2004 ;
- Rapport du Conseil économique et social, « les relations entre l'union européenne et la fédération de Russie », par M. Lucien BOUIS, 19 juillet 2004.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	3
<u>I - UN DIALOGUE POLITIQUE QUI OSCILLE ENTRE HESITATIONS, TENSIONS ET INCOMPREHENSIONS</u>	4
11 – INCOMPREHENSION RECIPROQUE ET TENSIONS.....	4
111 – L’incompréhension, facteur de blocage dans le dialogue politique.....	4
1111 - Méfiance de la Russie, exigences de l’UE	4
1112 - Hésitations quant au type de relation à établir.....	6
112 – L’élargissement de l’UE, révélateur de nouvelles tensions.....	7
1121 - Préoccupations russes : positionnement à l’égard de l’UE, extension de l’APC et statut de Kaliningrad.....	7
1122 - L’attitude de l’UE : fermeté et cohérence.....	8
12 – UN PARTENARIAT QUI RESTE A CONSTRUIRE	9
121 – Vers un partenariat stratégique sur la base de coopérations prioritaires ?.....	9
1211 - Difficulté à définir le partenariat à mettre en œuvre.....	9
1213 - « Espaces communs » : un nouvel élan au dialogue politique ?.....	10
122 – Un cadre institutionnel appelé à évoluer	11
1221 - Le cadre ne correspond plus aux réalités actuelles.....	11
1222 - Les mécanismes mis en place par l’APC manquent d’efficacité.....	12
<u>II - DES RELATIONS DE SECURITE PLUS COMPLEXES ET PLUS TENDUES</u>	14
21 – DES RELATIONS PLUS COMPLEXES	14
211 – Influence du facteur américain.....	14
2111 - La politique étrangère et de sécurité de la Russie reste très liée à Washington... ..	14
2112 - L’élargissement de l’OTAN: un coin dans les relations de sécurité UE-RUSSIE	15
212 – Divergences au sujet de la PESD.....	16
2121 - Espoirs de la Russie et prudence de l’UE.....	16
2122 – Quel avenir pour le dialogue russo-européen sur la PESD ?	17
22 – DES TENSIONS SUR L’ESPACE POST-SOVIETIQUE.....	18
221 – « Etranger proche » et « nouveau voisinage » : une zone de concurrence ?	18
2211 - « L’étranger proche » de la Russie : une zone d’influence exclusive ?.....	19
2212 - La politique de « nouveau voisinage » : les ambitions de l’UE illégitimes ?.....	20
222 – Une paix froide sur les NEI occidentaux ?	21
2221 - Biélorussie, Géorgie et Moldavie : persistance des contentieux.....	21
2222 - L’Ukraine, nouvelle ligne de fracture ?.....	22

III - <u>DES VECTEURS DE COOPERATION : ECONOMIE, COOPERATION SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE, ECHANGES CULTURELS</u>	24
31 – ECONOMIE ET ECHANGES ENERGETIQUES : LE SOCLE DE LA COOPERATION.....	24
311 – Une forte intégration économique.....	24
3111 - Le pragmatisme au service de la coopération économique.....	24
3112 - Des besoins réciproques mais des échanges commerciaux déséquilibrés.....	25
312 – Les échanges énergétiques : enjeux et limites.....	26
3121 - Un enjeu pour les deux parties.....	26
3122 - Des limites à l'intégration énergétique.....	27
32 – L'ECONOMIE, LA COOPERATION TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE ET LES ECHANGES CULTURELS, VECTEURS DE COOPERATION.....	28
321 – Coopération technique et scientifique : une dimension nouvelle.....	28
3211 - TACIS : de la coopération technique au partenariat ?.....	29
3212 - Coopération scientifique : des projets concrets.....	29
322 – Echanges universitaires et culturels : une coopération à approfondir.....	30
3221 - Le programme TEMPUS, cadre des échanges universitaires.....	30
3222 - Des échanges culturels à développer.....	31
CONCLUSION.....	32
ANNEXES	
Annexe 1 : L'Union européenne et la Russie : un nouveau voisinage	33
Annexe 2 : Synthèse du débat organisé le 23 novembre 2004 à l'IFRI.....	34
Annexe 3 : Zones de tension dans « l'étranger proche » de la Russie.....	37
Annexe 4 : Principaux partenaires commerciaux de l'UE à quinze membres.....	38
Annexe 5 : Données à caractère économique.....	29
BIBLIOGRAPHIE.....	40