

Union européenne - Russie : les négociations pour un nouvel accord à l'épreuve des intérêts des États membres

par Olivier Kraft,
Assistant de recherche à l'IRIS

ABSTRACTS

"Aucun pays ne révèle autant nos différences que la Russie." selon Peter Mandelson, Commissaire européen au Commerce *. À l'approche du lancement des négociations entre l'Union européenne et la Russie en vue d'un nouvel accord, les États membres sont divisés face à celle-ci et peinent à trouver un consensus sur une éventuelle politique commune à l'égard de ce partenaire stratégique. Quels sont les facteurs qui structurent les intérêts des États membres de l'UE dans les négociations futures avec la Russie ? Au-delà du clivage souvent avancé entre les " anciens " et les " nouveaux " pays membres, deux types de facteurs semblent pertinents : les divergences de priorités de politique étrangère à l'égard de la Russie, autour de la dichotomie entre les intérêts économiques et l'attachement aux " valeurs communes " ; et la portée d'une réelle " politique russe " de l'UE.

"No other country reveals our differences as does Russia." according to Peter Mandelson, European Commissioner for Trade. As the launching of the negotiations for a new agreement between the European Union and Russia approaches, the member States are divided vis-à-vis Russia and fail to find a compromise about the right common policy towards this strategic partner. Hence, which are the factors that account for the member States' interests in the forthcoming negotiations with Russia? Beyond the traditional split between the "old Europe" and the "new Europe", two types of factors can be distinguished: differences in policy priorities towards Russia, considering the dichotomy between economic interests and "shared values"; and the comprehensiveness of a possible common policy vis-à-vis Russia.*

*Peter Mandelson, "The EU and Russia: our joint political challenge", discours tenu à Bologne le 20 avril 2007

Union européenne - Russie : Les négociations pour un nouvel accord à l'épreuve des intérêts des États membres

Signé en 1994 et entré en vigueur en 1997 pour une période initiale de dix ans, l'Accord de partenariat et de coopération (APC) constitue actuellement le cadre conventionnel des relations entre l'Union Européenne et la Fédération de Russie. A l'heure où l'expiration de l'accord est imminente¹, la majorité des États membres de l'UE estime que ce texte est devenu insuffisant au vu de l'évolution des relations russo-européennes. Des négociations pour un nouvel accord semblent indispensables à l'actualisation et l'adaptation du partenariat avec la Russie.

Chronologie :

05/2003	Sommet UE-Russie de Saint Pétersbourg : Projet de créer quatre espaces communs (espace économique, espace de liberté, de sécurité et de justice, espace de sécurité extérieure, espace pour la recherche et l'éducation)
02/2004	Publication d'une communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les relations avec la Russie, visant à harmoniser les politiques des États membres
04/2004	Signature d'un protocole permettant l'extension de l'APC aux dix nouveaux États membres
05/2005	Sommet UE-Russie de Moscou : Adoption des feuilles de route pour la mise en œuvre des quatre espaces communs.
11/2006	Veto polonais aux négociations entre l'UE et la Russie
12/2006	Le programme de 18 mois des présidences allemande, portugaise et slovène définit « la conclusion et la mise en œuvre d'un nouvel accord de partenariat et de coopération avec la Russie » ² comme l'un des objectifs du Conseil.
05/2007	Tensions lors du sommet UE – Russie de Samara et impossibilité de lancer les négociations

Le lancement de ces négociations est pour le moment rendu impossible par le veto polonais décrété en novembre dernier et motivé, selon l'explication officielle, par l'embargo russe sur la viande polonaise ainsi que par le refus de la Russie de ratifier la Charte énergétique. Pourtant, la difficulté posée par la décision de Varsovie n'est pas tant le retardement des négociations, qui s'inscriraient dans un contexte de tensions entre l'UE et la Russie et ne mèneraient ainsi pas nécessairement à un résultat satisfaisant. Le véritable « problème » du veto polonais correspond plutôt aux divergences infra-européennes dont il constitue l'expression la plus flagrante³. En effet, bien que l'importance d'une politique commune à l'égard de la Russie, en particulier dans le domaine de l'énergie, soit souvent soulignée et que José Manuel Barroso ait affirmé lors du sommet de Samara que « le problème polonais est un problème européen »⁴, force est de remarquer que les États membres de l'UE poursuivent encore souvent des intérêts propres dans les politiques communes, ce qui se traduit par des priorités variables pour un nouvel accord avec la Russie.

Quels sont donc les facteurs qui structurent les intérêts différents, voire divergents, des États-membres de l'Union Européenne dans les négociations avec la Russie, tant au niveau des exigences à l'égard de cette dernière qu'à celui de l'étendue de la politique commune à adopter envers ce partenaire stratégique ?

¹ D'après l'article 106 de l'APC, il peut dès lors être « renouvelé automatiquement d'année en année à condition qu'aucune des deux parties ne le dénonce ».

² http://www.eu2007.de/includes/Download_Dokumente/Trio-Programm/triofrancais.pdf, p.65

³ Katinka BARYSCH, "Three questions that Europe must ask about Russia", *CER briefing note*, mai 2007, p. 3 (http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_russia_16may07_kb.pdf)

⁴ Marie JEGO, "La Russie et l'Union européenne échouent à surmonter leurs divergences", *Le Monde*, 20 mai 2007

Entre valeurs et intérêts économiques : les divergences de priorités de politique étrangère à l'égard de la Russie

A l'heure où la démocratie se fragilise en Russie et l'indépendance des médias russes s'effrite, le « fossé des valeurs » (*values gap*) entre l'UE et son partenaire oriental se creuse. Néanmoins, rares sont ceux au sein de l'UE qui plaident ouvertement pour davantage de pragmatisme dans les relations avec la Russie⁵. L'idée que les liens historiques et politiques entre cette dernière et le reste de l'Europe rendent nécessaire une attention particulière de l'UE au respect de certaines valeurs en Russie semble ainsi prévaloir. Pourtant, comme l'ont montré les vives réactions au refus de porter « un jugement moral » sur Moscou affirmé par le Président portugais José Socrates⁶, la question du rôle des valeurs dans les relations avec la Russie est à l'origine de réelles dissensions au sein de l'UE. Alors qu'on peut traditionnellement opposer les États membres intransigeants sur des sujets tels que les droits de l'homme en Russie à ceux qui suivent plutôt leurs intérêts économiques, il semble que ce clivage doive être nuancé à la lumière de la position d'États tels que le Royaume-Uni.

Bien que les critiques les plus virulentes concernant la situation de la démocratie et des droits de l'homme en Russie émanent de pays d'Europe centrale membres de l'UE depuis 2004, tels que la Pologne et les États baltes, **la distinction entre les « nouveaux » et les « anciens » États membres ne suffit pas à expliquer les divergences d'intérêts**. En effet, certains pays parmi les premiers, comme par exemple la Bulgarie, n'insistent pas sur les valeurs dans leurs relations avec la Russie, alors que les derniers comprennent également des États tels que la Suède qui au contraire se montrent moins accommodants vis-à-vis de la Russie⁷.

- *Le facteur historique dans les relations diplomatiques avec la Russie*

Les États européens possédant tous des traditions diplomatiques qui leur sont propres, le facteur historique est indispensable à l'analyse des relations qu'ils entretiennent avec la Russie et des priorités qu'ils y affirment. Ainsi, dans le cas de l'Allemagne, la politique de conciliation amorcée par l'Ostpolitik de Brandt à partir de la fin des années 60 et le rôle déterminant de l'Union Soviétique dans la réunification allemande sont incontestablement à l'origine de « la relation spéciale »⁸ entre la Russie et l'Allemagne, une relation que cette dernière ne souhaite aucunement sacrifier sur l'autel des valeurs. De manière analogue, la position très critique des États baltes à l'égard de leur voisin ne peut être appréhendée indépendamment de l'histoire houleuse de leurs relations, marquées par la domination soviétique dans les trois Républiques baltes au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et par les divergences persistantes entre ces dernières et la Russie quant à l'interprétation des événements de 1945⁹. Parallèlement, moins de vingt ans après l'effondrement de l'URSS, il semble que la politique étrangère de la Pologne, notamment son veto aux relations entre l'UE et la Russie, ne puisse être entièrement dissociée de son passé récent.

⁵ “Russia: Analyst sees potential in Europe's new relationship”, interview de K. BARYSCH, publié par *Radio Free Europe* le 17 juillet 2007: “Now nobody believes that China has to be our best friend or has to be like us or has to believe in our values but we do work with China on many issues. It is just that we saw Russia completely differently, until recently.”

⁶ J. Socrates le 29 juin 2006 à Lisbonne, lors d'une conférence de presse sur la présidence portugaise de l'UE

⁷ La Suède a adopté en 2005 une stratégie de coopération au *développement* avec la Russie dans laquelle elle insiste sur la nécessité de poursuivre les réformes démocratiques et économiques du pays.

⁸ Alexander RAHR, “Germany and Russia: A special relationship”, in: *The Washington Quarterly*, 30:2, 2007, pp. 137-145

⁹ Entretien avec la présidente de la République lettone, Mme Vaira Vike-Freiberga, réalisé le 8 mars 2005, au palais présidentiel (Riga) par Antoine Jacob, in : Céline BAYOU, *Itinéraires baltes*, Éd. Regard sur l'Est, 2005, pp. 25-29

Ainsi, certains responsables russes ne manquent-ils pas de faire remarquer que l'embargo ukrainien sur la viande polonaise, décrété le 26 mars 2006, n'a pas empêché le lancement des négociations pour un nouvel accord entre l'UE et l'Ukraine le 5 mars, même si cette comparaison est contestée en Pologne où d'aucuns soulignent l'attitude différente des gouvernements russe et ukrainien¹⁰. Il n'en reste pas moins que la position du Premier ministre polonais Jaroslaw Kaczynski lors du Conseil européen de juin 2007 a prouvé l'importance de l'Histoire pour l'analyse des priorités et intérêts actuels de la Pologne¹¹. Ces considérations historiques permettent également d'expliquer pourquoi la Bulgarie a pu entretenir, depuis la fin des années 90, des relations cordiales avec la Russie, éludant le plus souvent la question des droits de l'homme lors de sommets bilatéraux. Cependant, il semble que les positions de la Bulgarie, de l'Allemagne ou d'autres États s'expliquent avant tout par des intérêts économiques.

- *La poursuite d'intérêts économiques au détriment des valeurs ?*

Alors que Silvio Berlusconi et Gerhard Schröder avaient souvent été critiqués pour leur connivence avec Vladimir Poutine - l'un ayant pris la défense de la Russie sur le dossier de la Tchétchénie en novembre 2003, l'autre ayant qualifié Poutine de « pur démocrate » - leurs successeurs respectifs avaient annoncé un changement de ton à l'égard de la Russie. En Italie, la multiplication des sommets et accords bilatéraux avec la Russie, notamment celui entre Gazprom et ENI¹², a prouvé que les intérêts économiques nationaux prévalaient malgré les changements de politique intérieure. En Allemagne, Mme Merkel a adopté un discours plus critique concernant l'évolution actuelle de la Russie, mais force est de constater que cela ne remet nullement en question les intérêts économiques allemands, en particulier dans le domaine énergétique, pas plus que le « partenariat stratégique » entre les deux pays¹³. Autant l'Italie que l'Allemagne vont sans doute tâcher de jouer un rôle moteur dans les négociations entre l'UE et la Russie, afin d'affirmer leurs rapports privilégiés avec celle-ci, tout en essayant de conserver une position de précurseurs dans ces relations¹⁴. Les intérêts économiques jouent également un rôle essentiel dans la position de la Bulgarie, largement dépendante de la Russie dans le domaine énergétique, mais pour qui le projet de construction du gazoduc Burgas-Alexandroupolis conclu en mars 2007 avec la Grèce et la Russie constitue une possibilité d'entrer sur le marché mondial de l'énergie et de consolider les relations bilatérales avec la Russie¹⁵. En raison de son rôle de future « plaque tournante » de l'énergie entre la Russie et l'Ouest, la Bulgarie est donc très intéressée par un accord énergétique entre l'UE et la Russie et il est peu probable que le dossier des valeurs puisse remettre en question cette priorité¹⁶. Quant à la France, il est impossible à l'heure actuelle de tirer une conclusion concernant les conséquences des élections présidentielles sur les relations avec la Russie. Néanmoins, les négociations entre Nicolas

¹⁰ Ainsi, selon la radio polonaise, la rencontre des ministres de l'Agriculture polonais et ukrainien en février 2007 montrerait la volonté de l'Ukraine de lever l'embargo, par opposition à la Russie.

(<http://www.polskieradio.pl/zagranica/de/dokument.aspx?iid=47991>)

Cette approche doit sans doute être nuancée depuis le sommet de Samara à la lumière des propositions du ministère de l'Agriculture russe visant à mettre un terme au litige avec la Pologne.

¹¹ Le Premier ministre a justifié sa demande d'une réévaluation du nombre de voix de la Pologne au sein du Conseil de l'UE en expliquant que son pays compterait aujourd'hui 60 millions d'habitants si le pacte Molotov-Ribbentrop n'avait pas été conclu en août 1939.

¹² Cet accord conclu en novembre 2006 prévoit que Gazprom puisse vendre directement du gaz à des consommateurs italiens, tandis que l'approvisionnement d'ENI en gaz russe est assuré jusqu'en 2035. L'entente entre Gazprom et ENI a été qualifiée de « modèle » par R. Prodi en mars 2007 à Bari.

¹³ À noter que le ministre des affaires étrangères actuel, F.-W. Steinmeier, est un proche de Schröder et que Mme Merkel a dû revoir certaines priorités de sa politique étrangère du fait de la « grande coalition ».

¹⁴ L'Italie et l'Allemagne ont par exemple été parmi les premiers États membres de l'UE à conclure des accords avec la Russie en matière d'assouplissement des modalités d'obtention des visas.

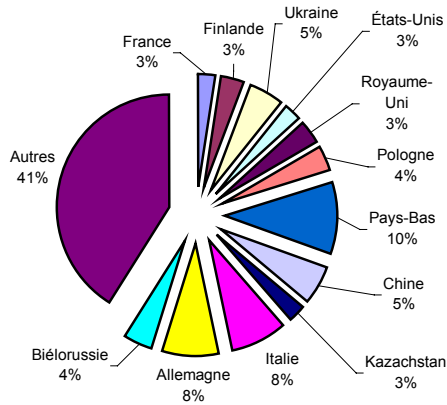
¹⁵ La visite du Premier ministre bulgare Sergueï Stanichev à Moscou quelques jours avant la conclusion de l'accord avec Gazprom illustre le caractère politique de ce dernier.

Sarkozy et Vladimir Poutine, qui ont précédé la conclusion, le 13 juillet 2007, d'un accord entre Gazprom et Total, illustrent la place de l'énergie dans les relations diplomatiques avec la Russie, ou inversement le caractère hautement politique d'un tel accord (Total était notamment en concurrence avec la compagnie américaine ConocoPhillips).

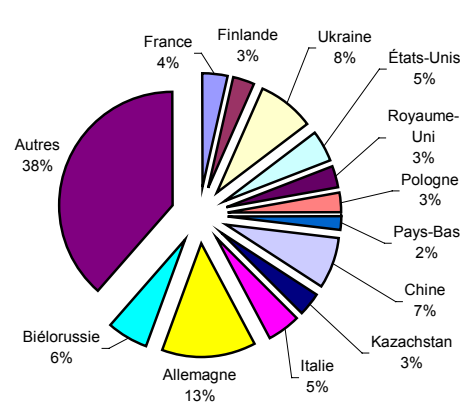
Commerce extérieur de la Fédération de Russie en 2005

(source : Office fédéral des statistiques)

Exportations par destination :



Importations par provenance :



Entre ces deux groupes d'États membres, souhaitant fonder un accord soit sur des « valeurs communes » (qui restent à définir), soit sur les quatre espaces communs créés en dehors du cadre de l'APC actuel, on peut en outre distinguer un troisième groupe d'États membres parmi lesquels figure le Royaume-Uni.

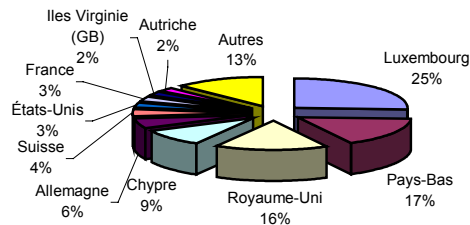
- Une attitude critique malgré des investissements privés considérables

La crise diplomatique entre la Russie et le Royaume-Uni liée à « l'affaire Litvinenko » n'est aucunement un épisode isolé des relations bilatérales entre les deux États, mais plutôt le résultat de la multiplication de dossiers sensibles les opposant depuis le second mandat présidentiel de V. Poutine. Ainsi, la Russie n'a-t-elle pas apprécié qu'Akhmed Zakaev, indépendantiste tchéchène considéré comme terroriste par le Kremlin, soit accueilli au Royaume-Uni en tant que réfugié politique ou que l'oligarque Boris Berezovski,

défavorable à Poutine, y ait obtenu l'asile. Inversement, les pressions exercées sur les entreprises britanniques BP et Royal Dutch Shell pour que celles-ci cèdent leurs parts respectivement du champ gazier sibérien de Kovykta et du gisement pétrolier et gazier de Sakhaline-2 à Gazprom ont porté préjudice à la confiance entre les deux États. Surtout, ces événements ont montré les risques liés aux investissements privés en Russie (en particulier dans certains secteurs-clés caractérisés par l'insécurité juridique en raison de « mesures apparemment arbitraires prises par les autorités »¹⁷). Ils ont ainsi, dans une certaine mesure, justifié les positions italienne, française ou allemande, qui fondent le plus souvent une coopération économique

Investissements étrangers en Russie en 2005 par pays

(Source: Office fédéral de statistiques)



apparemment arbitraires prises par les autorités »¹⁷). Ils ont ainsi, dans une certaine mesure, justifié les positions italienne, française ou allemande, qui fondent le plus souvent une coopération économique

¹⁷ Débat avec William Tompson et Christian Gianella, du Département des affaires économiques de l'OCDE, le 11 décembre 2006

stable sur des relations diplomatiques cordiales (voire sur des relations amicales entre les chefs d'État dans certains cas)¹⁸. Cependant, tel n'est pas le cas du Royaume-Uni, qui malgré des investissements considérables en Russie, insiste sur son droit d'exprimer des réserves sur certaines évolutions qu'il juge préoccupantes, par exemple la politique de la Russie à l'égard de la Géorgie¹⁹.

- *Des intérêts fondés sur le lien entre les valeurs et la stabilité d'une économie de marché*

L'intensité des investissements britanniques en Russie explique que le Royaume-Uni tente de séparer les aspects politique et économique des relations²⁰. Cela signifie que contrairement à la première catégorie d'États membres étudiée plus haut, le Royaume-Uni ne peut se permettre de faire des valeurs la pierre d'achoppement des relations russo-britanniques et, a fortiori, russo-européennes. C'est également pour cette raison que Tony Blair a affirmé lors du sommet informel de Lahti, auquel V. Poutine avait été convié, que dans le cas d'une relation commerciale avec un pays tel que la Russie, il était important de comprendre que seules des considérations d'ordre économique et non politique entraient en jeu²¹. Il se distingue ainsi nettement de certains pays d'Europe centrale dont la position est caractérisée par de nombreuses interférences entre politique et économie. Cependant, cette distinction proposée par T. Blair ne doit pas être interprétée comme une manière d'é luder la question des valeurs. Au contraire, l'absence de relations cordiales entre la Russie et le Royaume-Uni explique l'attachement particulier de ce dernier à la définition de règles et de valeurs communes, ainsi qu'à leur respect par le Kremlin, condition indispensable à la création d'un espace favorable aux investissements à long-terme. C'est également pour cette raison que les répercussions de la crise diplomatique entre le Royaume-Uni et la Russie sur les investissements britanniques peuvent difficilement être évaluées à l'heure actuelle. Le lien entre les valeurs démocratiques et une économie de marché stable et performante, qui constitue l'un des fondements de la politique européenne de voisinage²², devrait donc, dans la logique des intérêts britanniques, constituer un élément essentiel du futur accord entre l'UE et la Russie, même si celle-ci continuera sans doute de privilégier des accords bilatéraux moins contraignants avec le soutien de gouvernements nationaux tant que cela sera possible. D'aucuns pensent néanmoins que la position britannique est la mieux à même de fonder un consensus européen, étant donné qu'elle refléterait des intérêts communs à tous les États membres²³.

Les différentes priorités de politique étrangère des États-membres expliquent donc certaines divergences infra-européennes quant aux négociations pour un nouvel accord avec la Russie. Cependant, celles-ci dépendent également des appréciations variables de la place que doit occuper l'UE dans les relations que

http://www.oecd.org/document/19/0,3343,fr_2649_37459_37787283_1_1_1_37459,00.html

¹⁸ Sur l'importance du cadre étatique dans les relations économiques entre la Russie et l'Allemagne, cf. Alexander RAHR, « Allemagne – Russie : Un partenariat privilégié », in : *Le Courrier des pays de l'Est*, La documentation française, n°1049, mai-juin 2005, pp.15-29

¹⁹ Discours de l'ancien Ministre britannique des Affaires européennes, Geoff Hoon, le 9 mai 2007, devant le Parlement : "If we believe that Russia is falling short of the international standards to which it has subscribed, we will say so."

²⁰ Geoff Hoon, idem., "[The companies] have received strong and consistent support from the British Government, but, ultimately, it is for them to make judgments as to the best way to secure their own arrangements with and in Russia."

²¹ Tony Blair, conférence de presse à Lahti, le 20 octobre 2006, "[...] one of the reasons for the discussion this evening is to be very frank about that relationship, that it is important that if we have a business relationship based on energy, *that it is business considerations and not political considerations that are coming into it*, that there are rules, clear rules on either side."

²² La Russie a refusé d'être incluse dans la PEV.

²³ Charles GRANT, « What to do about Russia? » CER, Londres, Octobre 2006 : « The EU member-states have very similar interests in Russia. We all want Russia to develop a strong and successful economy that welcomes foreign investment. [...] »

les États membres entretiennent avec la Russie, c'est-à-dire de la nécessité d'une politique commune globale à l'égard de ce partenaire.

Les divergences sur la nécessité et l'orientation d'une éventuelle « politique russe » de l'Union européenne

L'application de la conditionnalité à de nombreux accords bilatéraux et à l'assistance prodiguée aux pays tiers montre que l'UE souhaite promouvoir les droits de l'homme au-delà de ses frontières, afin de cesser d'être « un géant économique et un nain politique ». Les discussions concernant un éventuel siège permanent de l'UE au Conseil de Sécurité de l'ONU traduisent également les ambitions de faire de l'UE un acteur autonome sur la scène internationale. Néanmoins, les différentes perceptions du système politique international actuel entre les États membres se traduisent par des intérêts divergents concernant le degré d'intégration souhaitable d'une politique étrangère de l'UE ainsi que son orientation le cas échéant à l'égard de pays tiers, notamment de la Russie.

- *Quelle place pour l'UE dans les relations avec la Russie ?*

Cette question constitue une source de divergences entre les États membres de l'UE dans le cadre des négociations pour un nouvel accord avec la Russie, car l'appréciation du « niveau d'ambition » d'un tel accord varie fortement d'un État à l'autre. Un premier groupe d'États a adopté une attitude qui pourrait être qualifiée de maximaliste et voit en l'accord de partenariat stratégique un instrument de politique étrangère qui constituerait un cadre précis de ses relations avec la Russie. Il s'agit en particulier des États qui ont des relations complexes avec ce pays et pour qui un accord ambitieux constituerait une possibilité de « normaliser » ces relations. En effet, dans le cas de l'Estonie, leur déséquilibre et leur fragilité ont récemment été illustrés par les tensions qui ont accompagné le déplacement d'un monument soviétique à Tallin. Surtout, la réaction russe, notamment les manifestations autour de l'ambassade d'Estonie à Moscou, a pu être interprétée comme une éventuelle expression de la « tentation du “Grand frère” »²⁴ à l'égard de ses voisins baltes. C'est pourquoi le président estonien Toomas Hendrik Ilves a affirmé que les relations de son pays avec la Russie devaient désormais se faire « via l'Europe »²⁵. Le Premier ministre Urmas Paet a quant à lui expliqué qu'un nouvel accord avec la Russie devait être plus étendu que l'actuel²⁶. Cette approche signifie en d'autres termes que l'Estonie est intéressée par une « européanisation » de sa politique étrangère à l'égard de la Russie. La notion d'européanisation recouvre plusieurs aspects qu'il convient de distinguer²⁷ afin d'appréhender les intérêts de l'Estonie, mais aussi de la Pologne par exemple. Si les efforts déployés par les pays d'Europe centrale en vue de leur adhésion à l'UE, ainsi que les réformes poursuivies depuis, répondent à une logique d'européanisation des politiques domestiques des nouveaux États membres d'après la définition proposée par C. Radaelli²⁸, il convient de remarquer que le terme

²⁴ Laure DELCOUR, « Identité, mémoire et puissance dans l'Europe post-communiste », *Actualités de la Russie et de la CEI*, n°2, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), juillet 2007

²⁵ Institut für Europäische Politik, “EU-25/27 Watch ”, n° 4, Janvier 2007, p. 215 : “via Europe”

²⁶ Communiqué de presse du Ministère des affaires étrangères, “Paet: European Union Neighbourhood Policy's eastern dimension needs work”, 3 octobre 2006 (http://www.vm.ee/eng/kat_138/7907.html?arhiiv_kuup=kuup_2006)

²⁷ Christopher HILL, Michael SMITH, *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, 2005, pp. 134-153

²⁸ Claudio RADAELLI, « The Europeanization of Public Policy », in: Kevin FEATHERSTONE, Claudio RADAELLI, *The politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 2003

d'européanisation ne doit pas uniquement être considérée dans une perspective « descendante »²⁹. En effet, C. Hill et M. Smith soulignent que l'européanisation comprend également un processus de « projection nationale »³⁰, c'est-à-dire une tentative des États de transposer des positions nationales à l'échelle européenne. L'UE devient alors pour les États soit un moyen de gagner en influence et de faire valoir des intérêts nationaux (ce qui est régulièrement critiqué par les autorités russes), soit un outil de protection face à des pays tiers. On peut par conséquent considérer qu'il est dans l'intérêt de ces pays membres de mettre en place un accord le plus vaste possible, afin que la solidarité européenne face à la Russie prônée par J. M. Barroso lors du sommet de Samara devienne une réalité. De plus, un tel accord réduirait éventuellement le nombre d'accords bilatéraux entre la Russie et certains États membres, dont celui conclu avec l'Allemagne en vue de la construction d'un gazoduc a été très mal accueilli dans les pays baltes et en Pologne. Face à ces pays souhaitant que l'Union européenne soit présente à tous les niveaux des relations avec la Russie, d'autres États tentent plutôt de limiter le degré d'intégration de l'UE vis-à-vis de cette dernière, adoptant ainsi une attitude « minimaliste » concernant le futur accord de partenariat et aussi, dans une certaine mesure, la place de l'UE dans le système international. Du moins insistent-ils sur le caractère mixte d'un tel accord comprenant des domaines de compétences partagées entre la Communauté et les États membres.

Cette position est notamment défendue par certains pays dont les intérêts économiques prévalent dans les priorités de politique étrangère vis-à-vis de la Russie, comme par exemple l'Italie, mais aussi par certains pays d'Europe centrale qui entretiennent des relations cordiales avec la Russie, comme la Slovaquie³¹, et pour qui un accord trop vaste pourrait devenir une contrainte à l'essor des échanges bilatéraux. Il est possible de distinguer deux dynamiques complémentaires qui tendent à réduire le rôle de l'UE dans les relations avec la Russie et, en conséquence, le niveau d'ambition de l'accord : l'une visant à régler certaines questions en-deçà de l'UE, soit au niveau national, l'autre au-delà, soit dans le cadre de diverses organisations internationales. La première tendance a déjà été présentée plus haut à travers l'analyse des accords bilatéraux entre certains États membres et la Russie. Elle est renforcée par la préférence de la Russie pour ce genre d'accords par rapport à des négociations multilatérales avec 27 États. Cependant, à côté de l'importance accordée aux relations bilatérales entre États, on peut observer certaines tentatives de soustraire la question des droits de l'homme en Russie à l'UE pour la placer dans le cadre d'autres organisations, en particulier des Nations Unies³². Les valeurs ne sont donc pas complètement éludées par ces États membres, mais une telle position limite sans doute la portée d'un nouvel accord entre l'UE et la Russie. Par ailleurs, elle illustre la thèse défendue par A. Jünemann et M. Knodt, selon laquelle la liberté d'action de l'Union à l'égard de pays tiers est d'autant plus faible que les relations économiques que ce pays entretient avec certains États membres sont intenses³³. Les intérêts des États membres quant au « niveau d'ambition » d'un futur accord entre la Russie et l'UE sont donc très différents, ce qui soulève la question du degré d'intégration souhaitable de la politique étrangère à l'égard de la Russie et, plus généralement, de la mission qui incombe à l'UE dans le système international. En outre, parmi les États qui souhaitent renforcer le rôle politique de l'UE dans les relations

²⁹ Sabine SAURUGGER, Yves SUREL, « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », in : *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol 13, n°2, 2006, p.183

³⁰ Christopher HILL, Michael SMITH, *op. cit.*, p.137

³¹ Institut für Europäische Politik, "EU-25/27 Watch ", n° 4, Janvier 2007, p. 228

³² Commentaire de R. Prodi lors de la conférence de presse à l'issue du sommet de Bari entre l'Italie et la Russie le 14 mars 2007: "We therefore place great importance on the common values our two peoples share, values based on the Human Rights Charter, and we consider it important to promote these values by putting them into practise, **working together through the United Nations**, and working through the forum of Italian and Russian civil society groups, which come together every year to discuss issues of mutual interest."

³³ Annette JÜNEMANN, Michèle KNOTT, "Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union", in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 13. Jg. (2006), Heft 1, S. 109-118

avec la Russie, certaines divergences apparaissent quant à l'orientation précise de ces relations et à la place qui reviendrait à la Russie dans les enjeux géopolitiques.

- *Logique du « jeu à somme nulle » vs. volonté de coopération*

Les intérêts qui expliquent que les États baltes, le Royaume-Uni et la France entre autres veuillent étendre les relations avec la Russie par un nouvel accord sont différents et la conception des relations internationales qui les sous-tend variable. Dans le cas des pays d'Europe centrale, la politique qui prévaut est encore souvent semblable à celle de la Russie et repose sur une logique de « jeu à somme nulle »³⁴, concernant notamment le voisinage commun, en particulier la Biélorussie et l'Ukraine. En effet, la Pologne considère par exemple que l'Ukraine a vocation à adhérer à l'Union Européenne à long terme³⁵ et souhaite contenir l'influence russe dans ce pays. Il va sans dire qu'un renforcement de l'UE dans la politique envers la Russie comprend un intérêt de stabilité régionale dans le raisonnement de la Pologne ou des pays baltes, mais celle-ci implique selon ces derniers une certaine lutte d'influence avec la Russie. Au contraire, d'autres pays favorables au développement d'une réelle « politique russe » de l'UE la placent plutôt dans **une logique de coopération** avec la Russie. Aussi semble-t-il que l'assertion de certains politologues russes selon laquelle le Royaume-Uni chercherait avant tout à réduire le rôle de la Russie sur la scène internationale³⁶ relève davantage d'une rhétorique anti-occidentale que d'une analyse réaliste des intérêts britanniques qui ont été défendus au cours des dernières années par le gouvernement de T. Blair. En effet, la lutte contre le terrorisme constitue depuis 2001, et de manière renforcée depuis les attentats de Londres en juillet 2003, l'une des priorités du Royaume-Uni britannique et les mesures de politique intérieure qui y ont été adoptées sont allées de pair avec une volonté de promouvoir la coopération internationale dans ce domaine. Le gouvernement britannique a donc intérêt à ce que les questions de sécurité internationale, déjà traitées dans les espaces communs, occupent une place plus importante dans un nouvel accord entre l'UE et la Russie. Par ailleurs, le Quartette international pour le Proche-Orient, constitué par les Etats-Unis, la Russie, l'ONU et l'UE est une illustration de l'importance croissante de la coopération entre l'UE et la Russie et fait apparaître cette dernière comme un acteur incontournable dans la résolution de conflits. En outre, les trois pays membres de la troïka représentant l'UE dans le dossier nucléaire iranien - l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni - sont particulièrement confrontés à la nécessité d'une approche constructive dans les relations entre l'UE et la Russie et auraient intérêt à ce qu'une logique de coopération sous-tende un nouvel accord. Les négociations actuelles sur le statut du Kosovo soulignent d'ailleurs de manière particulièrement éclatante que la stabilité du continent européen implique une coopération étroite avec la Russie.

Compte tenu des différences substantielles entre les États membres de l'UE du point de vue des intérêts dans les négociations avec la Russie et, partant, des attentes envers un nouvel accord, la mise en place d'une politique européenne globale et contraignante à l'égard de la Russie est difficilement envisageable à l'heure actuelle. Cependant, afin d'éviter une aggravation des disparités entre les États membres vis-à-vis de la Russie - qui ne ferait que compliquer la conclusion d'un nouvel accord - il est avant tout

³⁴ Laure DELCOUR, « La politique de voisinage et les relations russo-européennes : partenariat stratégique ou lutte d'influence ? », in : *Etudes européennes*, n°9, CEES, 2006

³⁵ Propos du président polonais Lech Kaczyński lors d'une conférence de presse à l'issue d'une rencontre du Triangle de Weimar en décembre 2006 : « L'Ukraine est en Europe, proche de cette partie de l'Europe qui appartient à l'Union européenne. Je ne change pas mon opinion fondamentale sur cette question. »

³⁶ Sergueï Markov, Directeur de l'Institut de recherches politiques, à propos des tensions russo-britanniques autour de « l'affaire Litvinenko » : « Nous ne confirmerons pas notre statut de grande puissance en extradant M. Lougovoï. Bien au contraire, nous montrerons à tout le monde que nous sommes un pays prêt à obéir. Et c'est précisément ce que recherche la Grande-Bretagne », cité selon l'agence RIA Novosti, le 18 juillet 2007

indispensable d'instaurer et d'entretenir un réel dialogue au sein de l'UE sur le futur des relations avec la Russie, afin de rétablir une certaine cohérence et une solidarité entre les États dans leur politique à l'égard de ce partenaire stratégique. A défaut d'un tel dialogue, la Russie multipliera les accords bilatéraux avec certains et l'UE en tant qu'acteur du système international ne sortira pas renforcée d'une telle évolution.

Sources :

- **Communauté européenne :**
 - o Déléation de la Commission européenne à Moscou : <http://www.delrus.cec.eu.int>
 - o Commissaire des relations extérieures : http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/index.htm
 - o Présidences du Conseil de l'UE :
 - <http://www.eu2007.de/fr/>
 - <http://www.eu2007.pt/UE/vFR/>
- **États membres :**
 - o Bulgarie : <http://www.mfa.government.bg/index.php?newlang=eng>
 - o Estonie : <http://www.vm.ee/>; <http://www.president.ee/et/>
 - o France : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>
 - o Italie : <http://www.esteri.it/MAE/EN>
 - o Royaume-Uni :
<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029390554;>
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmhansrd/cm070509/halltext/70509h0005.htm>
 - o Slovénie : <http://www.mzz.gov.si/en>
 - o Suède : <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2059>
- **Russie :**
 - o RIA Novosti, agence russe d'information : <http://fr.rian.ru>
 - o Office fédéral des statistiques : <http://www.gks.ru>

Rapports :

- M. Yves Pozzo di Borgo, sénateur de Paris, Déléation pour l'Union européenne, Rapport n° 307 : « Union européenne - Russie : quelles relations ? », mai 2007
- Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin : « EU-25/27 Watch », n° 4, Janvier 2007

Bibliographie :

- O. Antonenko, K. Pinnick, *Russia and the European Union : prospects for a new relationship*, IISS, Londres, 2005
- K. Barysch, *The EU and Russia – Strategic partners or squabbling neighbours*, Center for European Reform (CER), Londres, mai 2004
- K. Barysch, *Three questions that Europe must ask about Russia*, CER Briefing note, 16 mai 2007
- C. Bayou, *Itinéraires baltes*, Paris : Editions Regard sur l'Est, 2005
- L. Delcour, « La politique de voisinage et les relations russo-européennes : partenariat stratégique ou lutte d'influence ? », in : *Etudes européennes*, n°9, CEES, 2006
- L. Delcour, « Identité, mémoire et puissance dans l'Europe post-communiste », *Actualités de la Russie et de la CEI*, n°2, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), juillet 2007
- S. Fischer, « Die EU und Russland – Konflikte und Potentiale einer schwierigen Partnerschaft », Stiftung für Wissenschaft und Politik, Berlin, Décembre 2006
- C. Grant, « What to do about Russia? », CER, Londres, Octobre 2006
- C. Hill, M. Smith, *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005
- A. Jünemann, M. Knodt, « Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union », in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 2006, n° 1, pp. 109-118
- I. Kempe, H. Smith, *A Decade of Partnership and Cooperation in Russia-EU relations*, Center for Applied Policy, Munich, 2006

- D. Lynch, « La Russie face à l'Europe », in : *Cahiers de Chaillot*, n°60, Institut d'Études de Sécurité, mai 2003
- C. Ochmann, « Die polnisch-russischen Beziehungen im Kontext der neuen Ostpolitik der Europäischen Union », in : *Russlandanalysen*, 123/07, janvier 2007
- A. Rahr, « Allemagne – Russie : Un partenariat privilégié », in : *Le Courrier des pays de l'Est*, La documentation française, n°1049, mai-juin 2005, pp.15-29
- A. Rahr, « Germany and Russia: A special relationship », in: *The Washington Quarterly*, 30:2, 2007, pp. 137-145
- J. Raux, V. Korovkine, *Le partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie*, Rennes : Editions Apogée, 1998
- S. Saurugger, Y. Surel, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », in : *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol 13, n°2, 2006, pp. 179 –212

Presse :

- Philippe Ricard, « Le sommet UE-Russie est perturbé par la méfiance des nouveaux adhérents », *Le Monde*, 25 novembre 2006
- Thomas Ferenczi, « Russes et Européens s'efforcent de lever les obstacles à leur nouvel accord de partenariat », *Le Monde*, 17 mai 2007
- Richard Werly, « A Samara, la Russie divise l'Union européenne », *Le Monde*, 18 mai 2007
- Marie Jégo, « La Russie et l'Union européenne échouent à surmonter leurs divergences », *Le Monde*, du 20 mai 2007