

## **Au-delà des principes, des marchandages et des stéréotypes : quel avenir pour les relations Union européenne-Russie ?**

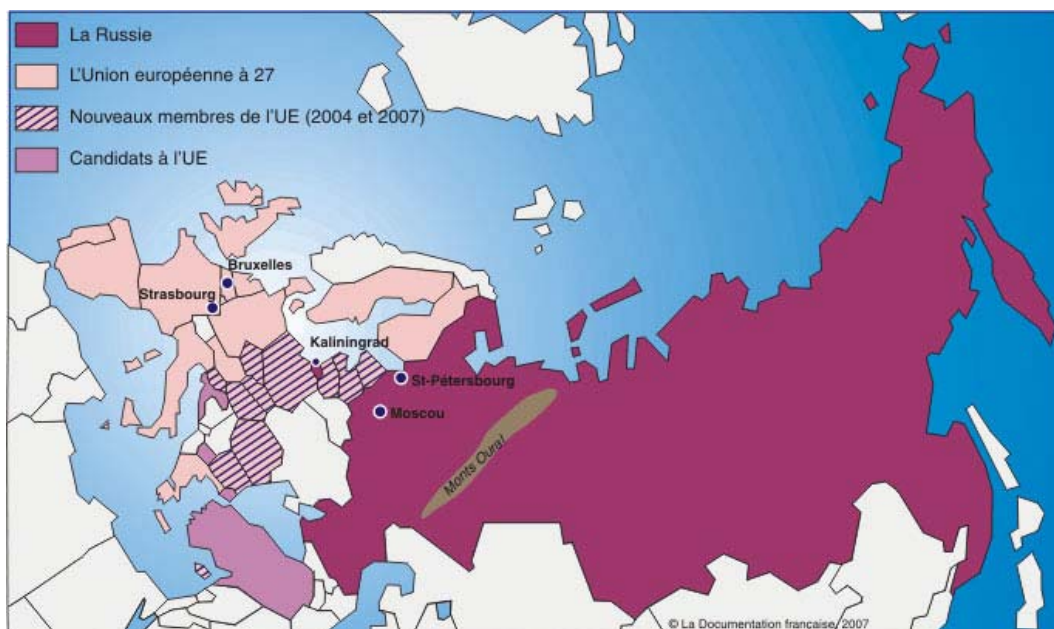
par **Laure DELCOUR**, Directrice de recherche à l'IRIS

# Au-delà des principes, des marchandages et des stéréotypes : quel avenir pour les relations Union européenne-Russie<sup>1</sup>?

L'Union européenne (UE) et la Russie se trouvent à un carrefour dans leurs relations. Après la levée du veto polonais fin 2007, la Lituanie vient à son tour d'annoncer sa décision de ne plus bloquer l'ouverture des négociations pour le nouvel accord UE-Russie. Les pourparlers devraient donc commencer rapidement, dans le but de conclure un accord global destiné à remplacer l'Accord de Partenariat et de Coopération (APC) signé en 1994.

Cependant, même si les deux partenaires reconnaissent leur interdépendance et donc la nécessité de parvenir au meilleur cadre juridique possible, la portée de ce futur accord et la nature des relations russo-européennes qui s'ensuivront restent très incertaines. L'état actuel de ces relations a en effet été qualifié de « misérable »<sup>2</sup> ou de stagnant. Deux facteurs sont souvent avancés pour expliquer les impasses, les crises récurrentes et les interrogations autour du partenariat UE-Russie. Tout d'abord, la diversité des positions des Etats membres de l'UE à l'égard de la Russie, qui complique singulièrement l'élaboration de consensus au niveau européen. Ensuite, l'évolution politique interne de la Russie, qui éloigne ce pays des valeurs démocratiques inscrites en préambule de l'APC.

Sans conteste, ces deux facteurs influencent les relations entre Bruxelles et Moscou. Toutefois, le malaise actuel résulte davantage du décalage entre les domaines-clés du partenariat russo-européen et ceux de la construction européenne. L'avenir des relations entre l'UE et la Russie dépend donc surtout des avancées de l'intégration européenne dans certains secteurs cruciaux pour bâtir un véritable partenariat avec Moscou.



Source: La Documentation française

<sup>1</sup> Cette note a été rédigée à partir de la communication présentée au Forum UE-Russie à Rome, ISPI/Institute for Eastern Studies, 15 Mai 2008.

<sup>2</sup> Michael Emerson, "Time to Think of a Strategic Bargain With Russia", *CEPS Policy Brief* n° 160, May 2008.

## Le partenariat avec la Russie : l'Union européenne mise au défi

La Russie est sans aucun doute le partenaire le plus complexe de l'UE sur la scène internationale. Elle confronte l'UE à trois défis essentiels : la construction d'une politique étrangère commune ; l'articulation entre différents instruments de politique étrangère ; enfin, les failles dans le processus d'intégration européenne.

- **L'Union européenne, acteur international en devenir.** Le premier défi est lié à la fois à la diversité des intérêts économiques et politiques, des expériences historiques, des liens qu'entretiennent les Etats membres avec la Russie et à la tendance de Moscou à tirer parti de ces différences. Le jeu de la Russie a déjà été largement analysé. Les préférences russes pour une approche bilatérale avec les Etats membres doivent justement inciter l'Union à parler d'une seule voix, et ce n'est pas une coïncidence si le principe de solidarité entre Etats membres a été proclamé pour la première fois à l'occasion d'un sommet UE-Russie, dans un contexte de crises avec la Pologne et l'Estonie<sup>3</sup>. La suite des événements a toutefois montré qu'il restait un long chemin à parcourir pour que ce principe soit concrétisé. Certes, en réaction à l'interdiction des activités du British Council dans plusieurs villes russes, la plupart des Etats membres et la Commission ont apporté leur soutien au Royaume-Uni. Cependant, même depuis le sommet de Samara au cours duquel le principe de solidarité a clairement été affirmé à l'intention du président Poutine, la chorale européenne a été perturbée par plusieurs fausses notes. Pour n'en citer que quelques-unes, les félicitations chaleureuses adressées par le président Sarkozy au président Poutine après la victoire de Russie Unie aux élections législatives de décembre 2007 contrastent avec l'attitude critique adoptée par la Commission et d'autres Etats membres quant au caractère démocratique de ce scrutin. De même, quelles que puissent être leurs justifications, les vetos polonais et lituanien à l'ouverture des négociations pour un nouvel accord ont retardé la conclusion d'un acte majeur de politique étrangère pour l'ensemble de l'Union. Le problème est donc bien de définir les intérêts européens à l'égard d'un pays qui plus que tout autre, requiert une approche commune.
- **La Russie, un partenaire complexe parce qu'hybride.** La Russie est un partenaire complexe pour l'Union dans la mesure où elle fait appel à deux registres de la politique étrangère européenne. En effet, Moscou est à la fois un voisin et un partenaire stratégique. En tant que voisin, les problématiques auxquelles l'UE est confrontée dans sa relation avec la Russie ne diffèrent pas fondamentalement de celles soulevées par les autres Etats occidentaux de l'ex-URSS<sup>4</sup>. Ces problématiques découlent naturellement de l'existence d'une frontière commune, qui implique à la fois de lutter contre les trafics divers, la criminalité organisée ou l'immigration clandestine et de développer les relations commerciales. A cet égard, il convient de rappeler que plusieurs des outils utilisés actuellement par l'Union dans le cadre de sa politique de voisinage ont d'abord été mis en place avec la Russie, que ce soit dans le cadre APC/TACIS ou par le biais de la Dimension septentrionale.

Toutefois, la Russie est également un partenaire stratégique pour l'Union. En tant qu'acteur global, c'est un interlocuteur important pour l'UE sur les questions de politique étrangère, d'autant plus que Moscou joue un rôle clé dans la sécurité européenne. Cette seconde dimension était sous-jacente dans les années 1990, au moment où la Russie était affaiblie et mettait en œuvre un processus de réformes douloureux. Même si la nomination de Evgueni Primakov comme ministre des Affaires étrangères, en 1996, a marqué un véritable tournant dans la défense des intérêts nationaux, ce n'est qu'avec la politique offensive du président Poutine que la Russie s'est à nouveau affirmée comme acteur global, prétendant peser sur le cours des affaires mondiales.

C'est précisément cette combinaison de deux dimensions, voisin et partenaire stratégique, qui est unique et qui rend la relation avec la Russie si complexe pour l'UE. Les Etats-Unis, par exemple, peuvent s'attacher uniquement au dialogue stratégique dans leur relation avec Moscou, sans se préoccuper des problématiques découlant de la proximité<sup>5</sup>. Dans sa politique à l'égard de la Russie, toute la difficulté pour l'UE tient donc à la nécessité de trouver le bon équilibre et l'articulation pertinente entre ces deux dimensions.

<sup>3</sup> Sommet UE-Russie de Samara, mai 2007, [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/president/focus/eu\\_russia\\_052007/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/focus/eu_russia_052007/index_en.htm)

<sup>4</sup> Laure Delcour, « Does the Neighbourhood Policy Make a Difference? Policy Patterns and Reception in Russia and in Ukraine », *European Political Economy Review*, juillet 2007, pp.118-155.

<sup>5</sup> Hiski Haukkala souligne également ce point, cf. "False Premises, Sound Principles: The Way Forward in EU-Russia relations", Institut finlandais d'affaires internationales, 16 avril 2008.

- **Le partenariat avec la Russie, miroir des faiblesses de l'intégration européenne.** La troisième spécificité de la relation russo-européenne découle du fait que la Russie confronte l'UE aux limites de son propre processus d'intégration. Là encore, il s'agit d'un phénomène unique dans la politique étrangère de l'Union. Les domaines qui constituent le cœur du partenariat avec la Russie sont précisément ceux qui sont les moins développés dans le processus d'intégration européenne, c'est-à-dire ceux pour lesquels la CE a des compétences limitées ou ceux où il n'y a pas encore de politique commune. L'exemple évident est l'énergie. L'Union et ses Etats membres ont souligné à juste titre le manque de transparence sur le marché russe de l'énergie et critiqué la brutalité des mesures adoptées par Moscou dans sa politique énergétique extérieure. Néanmoins, la vulnérabilité européenne découle avant tout de l'absence de politique énergétique commune. Au cours des derniers mois, plusieurs Etats membres ont conduit des pourparlers bilatéraux sur l'énergie avec la Russie, parfois aux dépens d'autres Etats membres. Tandis que le projet germano-russe Nord Stream contourne la Pologne, l'implication de la Bulgarie, de la Grèce et de l'Italie dans le projet South Stream affaiblit inévitablement le projet Nabucco soutenu par l'Union européenne. L'absence à ce jour d'une véritable politique énergétique commune est d'autant plus paradoxale que le processus d'intégration européenne a précisément débuté dans ce secteur, par la création de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier il y a près de soixante ans.

**Table I. Secteurs-clés des relations russo-européennes et degré d'intégration européenne<sup>6</sup>**

<b>Secteurs-clés du partenariat russo-européen et du futur accord</b>	<b>Processus d'intégration européenne</b>
<u>Espace économique commun</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Commerce</li> <li>▪ Investissement</li> <li>▪ Energie</li> </ul>	Politique commerciale commune (compétence exclusive de la CE)  Compétences partagées  Compétences partagées, politique commune en construction (réalisation d'un marché intérieur de l'énergie)
<u>Espace de liberté, de sécurité et de justice</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Régime des visas</li> <li>▪ Lutte contre le crime organisé</li> <li>▪ Lutte contre le terrorisme</li> </ul>	Compétences partagées Politique commune  Coopération intergouvernementale et agences européennes
<u>Espace commun de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dialogue sur les questions internationales</li> <li>▪ Initiatives politiques conjointes</li> </ul>	Politique étrangère et de sécurité commune (coopération intergouvernementale)
<u>Espace commun de recherche, d'éducation et de culture</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coopération scientifique et académique</li> <li>▪ Echange d'étudiants</li> </ul>	Actions de soutien et de coordination (traité de Lisbonne)

<sup>6</sup> Merci à Agnès de Cornulier pour ses précisions et commentaires.

## Quelle vision pour les relations avec la Russie ?

Pour autant, la complexité de son partenariat avec la Russie ne doit pas conduire l'UE à rechercher un accord minimal<sup>7</sup>. Le moment est au contraire propice pour développer une vision globale et cohérente des relations avec Moscou, conjuguée avec des avancées en matière d'intégration européenne dans les domaines-clés des relations. Donner une impulsion nouvelle au partenariat suppose également d'aller au-delà du discours parfois agressif des autorités russes pour comprendre et prendre en compte les intérêts de ce pays, sans chercher à lui imposer un modèle.

Ce partenariat renouvelé devrait s'articuler autour de plusieurs composantes et combiner un dialogue au plus haut niveau avec des actions à la base.

**Quel dialogue de politique étrangère ?** L'espace de sécurité extérieure est sans aucun doute celui où les crispations sont actuellement les plus fortes. L'indépendance du Kosovo, l'orientation pro-occidentale de la Géorgie et de l'Ukraine, les conflits improprement appelés « gelés » dans le voisinage partagé constituent autant de sujets de discorde entre la Russie et une Union européenne elle-même divisée sur plusieurs de ces thèmes. Ces dossiers sont d'autant plus complexes qu'ils impliquent d'autres acteurs, en premier lieu l'OTAN dont les liens avec la Russie doivent être revus en profondeur. Dans ce contexte, l'Union européenne pourrait (tout en maintenant un dialogue régulier au plus haut niveau) s'attacher à développer des coopérations concrètes de politique étrangère avec la Russie. L'invitation adressée par la France à participer aux opérations de l'EUFOR au Tchad<sup>8</sup> constitue une première étape en ce sens.

**Une zone de libre-échange.** Envisagée dès le début des années 1990<sup>9</sup>, la création d'une zone de libre-échange a été explicitement réaffirmée comme l'un des objectifs-clés du partenariat lors du lancement des quatre espaces communs en 2003. L'ouverture de négociations pour des accords de libre-échange approfondi entre l'Union et l'Ukraine, la perspective d'une adhésion russe à l'OMC rendent sa réalisation d'actualité, d'autant plus qu'elle coïncide avec les intérêts de la Russie. La priorité accordée à la modernisation de l'économie passe en effet par l'adoption des normes internationales qui, dans la logique russe, doit permettre au pays d'aller de l'avant mais ne peut être que sélective : l'harmonisation avec les normes européennes constituerait donc un tremplin vers une économie plus compétitive, en aucun cas un alignement pur et simple. Dès lors, il appartient à l'Union de considérer positivement ce rôle de tremplin et d'approfondir la coopération dans les domaines qui intéressent particulièrement la Russie.

**Un cadre satisfaisant pour l'énergie.** Les négociations en matière d'énergie seront à la fois la pierre angulaire du nouvel accord et un test pour l'Union européenne. D'abord pour sa capacité à agir de concert. Sur ce plan, la Commission européenne a largement contribué à définir les intérêts européens en matière d'énergie<sup>10</sup>, en articulant à juste titre les dimensions intérieure (achèvement du marché intérieur de l'énergie) et extérieure. La présidence française de l'Union, qui a fait de l'énergie une de ses priorités et choisi pour thématique transversale l'« Europe protection », devrait permettre d'avancer encore dans la construction d'une politique commune. Mais les négociations UE-Russie mettront également à l'épreuve la capacité de l'UE à tenir compte des intérêts russes pour progresser dans la définition de solutions avec Moscou – qu'elles prennent la forme de projets conjoints, comme le suggère le rapport Mandil<sup>11</sup>, ou d'un principe de réciprocité pour l'autorisation d'investissements.

**Un espace de libre circulation.** Une relation de partenariat véritable ne peut s'envisager sans libre circulation<sup>12</sup>. L'élimination des visas avec l'Union est une priorité pour la Russie, d'autant plus qu'à l'inverse des années 1990, il n'existe plus de véritable risque migratoire. L'entrée en vigueur de l'accord de facilitation des visas et de réadmission signé entre Bruxelles et Moscou a d'ores et déjà permis de simplifier les procédures en matière de visa, de raccourcir les délais et de réduire les coûts des visas de court séjour. L'Union européenne doit maintenant aller au-delà pour poser les jalons d'un espace de libre circulation qui ne pourra être réalisé

<sup>7</sup> C'est aussi le point de vue exprimé par Hiski Haukkala, *op.cit.*

<sup>8</sup> Entretiens à l'ambassade de France à Moscou, janvier 2008, et au Ministère français des Affaires étrangères, mars 2008.

<sup>9</sup> L'objectif de créer une zone de libre-échange est mentionné dans l'accord de partenariat et de coopération signé en 1994 (article 3). Cf. [http://ec.europa.eu/external\\_relations/ceeca/pca/pca\\_russia.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf)

<sup>10</sup> Cf. entre autres Commission européenne, Livre vert. *Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable*, COM(2006) 105 final ; *Une politique énergétique pour l'Europe*, COM (2007) 1 final.

<sup>11</sup> Claude Mandil, *Sécurité énergétique et Union Européenne. Propositions pour la présidence française*, Rapport au Premier Ministre, 21 avril 2008, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000245/0000.pdf>

<sup>12</sup> Cf. intervention d'Olga Potemkina, Forum UE-Russie, Rome, 15 mai 2008.

qu'à terme. Les avancées récentes dans la gestion des frontières et vers une approche commune des migrations<sup>13</sup> lui en donnent les moyens.

**Des échanges renforcés à tous les niveaux.** Ce dernier aspect, étroitement lié à l'instauration d'un espace de libre circulation, est souvent négligé dans les analyses des relations UE-Russie. Il est pourtant fondamental. Les coopérations transfrontalières, les échanges d'étudiants favorisés par la mise en place de systèmes de bourses, les liens culturels renforcés par la création fin 2007 d'un Conseil permanent de la culture vont permettre de nouer de multiples solidarités. Le processus d'intégration européenne a prouvé que ces « solidarités de fait » étaient un puissant vecteur de rapprochement. De tels liens seront sans aucun doute plus attractifs pour la Russie et plus efficaces que des discours improductifs sur les valeurs.

---

<sup>13</sup>Cf. Communications de la Commission européenne «Programme d'action relatif à l'immigration légale» (COM(2005) 669), «Priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers» (COM(2006) 402 ), « Communication relative à l'application de l'approche globale sur la question des migrations aux régions bordant l'Union européenne à l'Est et au Sud-Est» (COM(2007) 247) , « Communication relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers » (COM(2007) 248).