
Russie-UE après 2007 : le débat russe



Nadejda Arbatova

Juin 2007

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Centre Russie/NEI

© Droits exclusivement réservés – Ifri – Paris, 2007

IFRI

27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 – FRANCE
TEL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX : 33 (0)1 40 61 60 60
E-MAIL : ifri@ifri.org

EUR-IFRI

22-28, AVENUE D'AUDERGHEM
B – 1040 BRUXELLES
TEL. : 32(2) 238 51 10
FAX : 32 (2) 238 51 15
E-MAIL : info.eurifri@ifri.org

SITE INTERNET : www.ifri.org

Russie.Nei.Visions

Russie.Nei.Visions est une collection électronique consacrée à la Russie et aux nouveaux États indépendants (Belarus, Ukraine, Moldova, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés par des experts reconnus, ces articles *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques, politiques qu'économiques.

Cette collection respecte les normes de qualité de l'Ifri (suivi éditorial et *peer review*).

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique, vous pouvez vous abonner à l'adresse suivante : info.russie.nei@ifri.org

Derniers numéros

– Arnaud Dubien, « Russie-Ukraine : opacité des réseaux énergétiques », *Russie.Nei.Visions*, n° 19, mai 2007 ;

– Jérôme Guillet, « Gazprom, partenaire prévisible : relire les crises énergétiques Russie-Ukraine et Russie-Belarus », *Russie.Nei.Visions*, n° 18, février 2007 ;

– Christophe-Alexandre Paillard, « Gazprom : mode d'emploi pour un suicide énergétique », *Russie.Nei.Visions*, n° 17, mars 2007.

Auteur

Nadejda Arbatova, docteur en sciences politiques, dirige le Département d'études politiques européennes à l'Institut d'économie mondiale et de relations internationales (MEMO) de l'Académie des sciences de Russie. Elle est également directrice des programmes de recherche du Comité « La Russie dans l'Europe unie » et auteur de nombreux articles sur les questions européennes, ainsi que sur la politique étrangère russe. Elle a activement participé au concept élaboré par le Comité en vue d'un nouvel APC (Accord de Partenariat et de Coopération).

Sommaire

AUTEUR	2
SOMMAIRE	3
RESUME.....	4
L'ECHEANCE DE 2007 ET L'ETAT DES RELATIONS POLITIQUES ENTRE LA RUSSIE ET L'UE	5
LE DEBAT INTERNE RUSSE AUTOUR DU NOUVEL ACCORD.....	8
LE CONCEPT PROPOSE PAR LE COMITE « LA RUSSIE DANS L'EUROPE UNIE »	9
CONTRE-PROPOSITION DU CONSEIL DE POLITIQUE ETRANGERE ET DE DEFENSE	14
AUTRES PROPOSITIONS	15
LA POSITION DU KREMLIN.....	18
AU-DELA DE L'ACCORD	21

Résumé

L'absence d'objectifs stratégiques est l'un des principaux problèmes qui affectent les relations entre la Russie et l'Union européenne (UE). Malgré le rôle décisif qu'elle a joué dans la fin de la bipolarité, la Russie n'a réussi à trouver sa place ni dans la stratégie d'élargissement de l'UE, ni dans celle de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). En 2007, l'Accord de partenariat et de coopération (APC) conclu entre la Russie et l'UE arrive à échéance. Les deux partenaires reconnaissent que cet accord est devenu obsolète et ne correspond plus aux enjeux actuels. L'avenir démocratique de la Russie et la stabilité de l'Europe dépendront en partie de la nouvelle base juridique sur laquelle se fonderont les relations entre Moscou et Bruxelles.

L'échéance de 2007 et l'état des relations politiques entre la Russie et l'UE

L'Accord de partenariat et de coopération (APC) signé le 24 juin 1994¹ entre la Fédération de Russie, d'une part, et l'Union européenne (UE), d'autre part, arrive à échéance le 30 novembre 2007. Cet accord a été initialement conclu pour une durée de 10 ans, avec la possibilité d'une reconduction automatique d'année en année si aucune des deux parties ne le dénonce. En novembre 2007, au dixième anniversaire de l'APC, les parties devront donc décider sur quelle base juridique ils entendent développer leurs relations au-delà de cette échéance.

Jusqu'à une période récente, l'UE et la Russie considéraient comme acquis le fait que l'APC serait automatiquement reconduit chaque année, conformément à l'article 106. En 2003, Moscou, puis Bruxelles ainsi que plusieurs États membres de l'UE ont commencé à envisager une autre possibilité : l'élaboration et la signature d'un nouvel accord à long terme immédiatement ou peu après l'arrivée à échéance de l'APC. En avril 2005, cette solution a pour la première fois fait l'objet d'un échange de vues entre Vladimir Poutine, président de la Fédération de Russie, et José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, qui se trouvait en visite officielle à Moscou.

Le climat des relations politiques entre la Russie et l'UE est cependant peu favorable à la résolution du problème lié à l'échéance de l'APC (dit « problème 2007 »). On observe aujourd'hui un consensus surprenant des « conservateurs » russes et européens qui, malgré leurs divergences, soutiennent les uns et les autres la prolongation de l'« ancien » APC et partagent une vision traditionnelle de la place et du rôle de la Russie en Europe². L'UE n'a pas

Traduit du russe par Anne-Marie Giudicelli.

¹ Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} décembre 1997.

² Par « conservateurs européens » on n'entend pas ici les représentants des partis conservateurs, mais les responsables politiques qui rejettent l'idée d'une intégration éventuelle avec la Russie, qui exige de consacrer davantage d'efforts, de patience et de clarté à l'élaboration des politiques vis-à-vis du voisin de l'Est. En ce domaine, les responsables des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) portent une lourde responsabilité. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, des hommes politiques attachés aux valeurs humanistes, comme Vaclav Havel, ont souvent exprimé une position nettement antirusse. En Russie, il s'agit avant tout des membres du Parti communiste (KPRF) et du Parti libéral-démocrate (LDPR), tous deux représentant

l'intention d'ajouter la « question russe » à son agenda extrêmement chargé, à l'heure où elle doit gérer à la fois l'élargissement et l'approfondissement de l'intégration européenne. Le manque de confiance, qui s'explique par le poids du passé, ainsi que les évolutions récentes de la Russie incitent l'UE à prendre ses distances avec son voisin de l'Est qu'elle perçoit essentiellement en termes de « pétrole, gaz et arme nucléaire ».

Quant à la Russie – toujours à la recherche de son identité nationale et de sa place dans l'espace euro-atlantique –, elle ne permet pas à son partenaire européen de se faire une idée précise de la nature de l'État en train de se construire à ses frontières.

Les différentes forces politiques de part et d'autre ne perçoivent pas le « problème 2007 » de la même façon. Pour un certain nombre de raisons, l'état des relations entre les deux partenaires convient parfaitement aux conservateurs russes et européens qui, par conséquent, militent pour maintenir l'APC sous sa forme actuelle. La position traditionnelle des conservateurs européens, qui consiste à tenir la Russie à distance afin de ne pas encombrer l'agenda de l'UE, s'est durcie à l'occasion de la crise interne provoquée par le double non français et néerlandais au Traité constitutionnel. Il est aujourd'hui évident que cet échec représente un grand traumatisme psychologique dont l'UE doit encore gérer les conséquences.

On observe actuellement en Russie la renaissance de la tendance à l'eurasisme, ou plutôt à l'orientation vers l'Asie et surtout vers la Chine. Des nationalistes convaincus se mobilisent pour tenter de dissimuler leur complexe d'infériorité – né de la perte du statut de superpuissance après la chute de l'URSS – en mettant en avant l'identité nationale spécifique de la Russie, pôle indépendant de l'équilibre des puissances dans les relations internationales. Le poids de ces forces et leur capacité d'influence sur la politique étrangère de Moscou dépendent directement de la position de l'UE. L'absence d'objectifs stratégiques dans les rapports avec la Russie dans un contexte d'élargissement de l'UE et de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) vers l'Est contribue à renforcer la « posture nationaliste de grande puissance » de l'élite politique russe et à étayer les craintes devant une stratégie occidentale visant à évincer Moscou de sa zone d'influence vitale, la Communauté des États indépendants (CEI). Il ne fait aucun doute que le blocage des négociations sur l'après-APC renforce le camp des conservateurs, en leur donnant un atout politique de premier ordre.

Cette crise de confiance ne date pas d'hier. Les nombreux problèmes apparus dans les relations UE-Russie après la chute de l'URSS ont fini par affecter la qualité du partenariat. Les attentes

une mouvance traditionnelle anti-occidentale, mais aussi des hommes politiques plus modérés représentant « Russie unie » et « Russie juste ».

récioproques des deux parties ont été déçues : l'UE espérait l'émergence rapide d'une véritable démocratie en Russie ; cette dernière, à son tour, attendait un « miracle économique » de la coopération avec son partenaire européen et une place à sa mesure dans l'Europe de l'après-guerre froide. En outre, la Russie et l'UE se trouvent chacune actuellement engagée dans un processus de profonde mutation interne et leurs priorités sont par conséquent largement axées sur leurs agendas intérieurs.

La politique intérieure et extérieure du président Poutine et de son gouvernement suscite les critiques de Bruxelles qui reproche ouvertement à l'administration russe de ne pas respecter les valeurs et les principes sur lesquels se fonde le partenariat avec l'UE. Les deux parties sont en sérieux désaccord sur toute une série de questions de fond, concernant notamment le développement et les formes institutionnelles de la démocratie, la défense des droits de l'homme ou la lutte contre le terrorisme. L'UE reste très méfiante vis-à-vis des élites politiques russes et doute fortement de l'engagement européen de Moscou.

Quant à la Russie, elle est préoccupée par la crise structurelle de l'UE, les difficultés des nouveaux États membres à s'adapter aux exigences du marché unique et aux réglementations européennes en vigueur, par les problèmes démographiques, la politique migratoire, la montée du nationalisme et du radicalisme, ainsi que par la faiblesse de la croissance économique. De sérieux désaccords persistent également entre les différents États membres sur la politique étrangère commune en général et sur l'attitude à adopter face à la Russie en particulier. En retour, cette situation détruit la confiance des autorités russes envers les institutions européennes. Chacun reproche à l'autre sa position sur les pays de la CEI et nourrit des *a priori* négatifs sur l'efficacité de son appareil bureaucratique. Cette liste de griefs récioproques pourrait être prolongée à l'infini.

Le débat interne russe autour du nouvel accord

Dans cette situation complexe, un vaste débat politique sur le sort de l'APC a été lancé en octobre 2005 par le Comité « La Russie dans l'Europe unie³ » (Russia in the United Europe, RUE). Celui-ci a formulé, dans un concept baptisé « Accord de partenariat avancé instituant une association⁴ », ses propositions pour résoudre le « problème 2007 ». L'objectif de ce concept est de surmonter la crise persistante dans les relations russo-européennes, caractérisées par une absence d'objectifs stratégiques, ainsi que par une méfiance mutuelle. Tout en jugeant positif le rôle de l'APC, la Russie et l'UE concluent que l'accord existant ne correspond plus aux réalités actuelles et aux défis qu'elles doivent relever.

En effet, les relations politiques entre les deux parties ont depuis longtemps dépassé le cadre de l'APC. En revanche, dans le domaine de la coopération économique, malgré certaines avancées notables, les deux partenaires n'ont pas réussi à donner corps à toutes les potentialités de l'APC : certaines dispositions sont devenues obsolètes⁵ ; d'autres ne sont respectées ni par la Russie, ni par l'UE⁶. En outre, malgré l'importance de cet accord, jetant la base juridique des relations, le format choisi comportait certaines limites fondamentales. En effet, les accords de type APC reflétaient une approche européenne plus technocratique que politique ; ils ne

³ Le Comité « La Russie dans l'Europe unie » (<www.rue.ru>) est une organisation non-gouvernementale russe, créé en 2001 à l'initiative de plusieurs responsables politiques et chefs d'entreprise russes. Le coordinateur du Comité est le député de la Douma V. Ryjkov et le directeur des programmes scientifiques – N. Arbatova. Le Comité compte des hommes politiques, des hommes d'affaires et des chercheurs connus de Russie et des pays de la CEI. Il est financé par des fondations et des entrepreneurs russes.

⁴ N. Arbatova, « Problema 2007: čto dal'she? » [Problème 2007 : quelle suite ?], *Russia in Global Affairs*, n° 1, janvier-février 2006.

⁵ L'article 20 en particulier peut être supprimé dans la mesure où les quotas sur le textile russe ont été abolis. L'article 101 (sur le règlement des différends) peut être considéré comme obsolète, ainsi que l'article 102 (sur les consultations concernant l'interprétation ou l'application de l'APC) et l'article 107 (sur les obligations des parties dans le cadre de l'APC), car ils vont être remplacés par une nouvelle réglementation dans le cadre de l'OMC. Si la Russie adhère à l'OMC, deux tiers des articles de l'APC n'auront plus de raison d'être. Voir « Rossiâ i Evropa: kurs ili drej? » [Russie et Europe : cap ou dérive ?], discussion, Comité « La Russie dans l'Europe unie », Moscou, 2001.

⁶ Par exemple, les articles 23 et 28 de l'APC, qui réglementent la création des entreprises russes dans les États membres de l'UE et le recrutement des cadres, ou l'article 58, sur la promotion et la protection des investissements, etc.

fixaient pas comme objectif la transformation systémique des pays avec lesquels ils avaient été conclus, revêtaient un caractère statique, ne prenaient pas en compte l'évolution des relations (on en observe les conséquences aujourd'hui) et recouvraient principalement les domaines économique et commercial.

Au sommet de Saint-Pétersbourg en mai 2003, la Russie et l'UE ont adopté une initiative en vue de créer quatre espaces communs sur la base de l'APC existant qui, déjà à ce moment-là, était largement obsolète. Par conséquent, cette stimulante initiative, qui aurait pu donner une nouvelle impulsion aux relations UE-Russie, a été condamnée, dès le début, à rester à l'état d'ébauche.

La stratégie de l'UE a connu de nouveaux développements en 2004 avec la politique européenne de voisinage (PEV), destinée à renforcer la stabilité dans le voisinage immédiat de l'Union. Dans sa première version, « Conception d'une Europe élargie », tous les pays voisins de l'UE, du Maroc à la Russie, ont été mis sur le même plan sans distinction de priorités ni diversification dans l'approche de l'UE à leur égard. La version finale de cette stratégie européenne en exclut totalement la Russie. Plus exactement, ce document mentionne à trois reprises que le « partenariat stratégique » avec la Russie sera fondé sur les décisions du sommet de Saint-Pétersbourg (mai 2003), autrement dit en dehors du cadre de la politique de voisinage et sur la base d'un APC obsolète⁷. Les relations UE-Russie se sont retrouvées dès lors prises dans un cercle vicieux. On trouve, d'un côté, un APC obsolète qui continue à servir de base à la coopération et, de l'autre côté, une remarquable initiative sur la création des espaces communs, susceptible de donner un nouveau sens au partenariat, en lui offrant une perspective stratégique, à condition de s'appuyer sur une nouvelle base juridique. Les feuilles de route des quatre espaces sont des documents trop limités et trop techniques pour traduire sur le terrain les espaces communs⁸. Elles peuvent servir de plans de travail, mais ont besoin de s'appuyer sur une nouvelle base conceptuelle du partenariat russo-européen.

Le concept proposé par le Comité « La Russie dans l'Europe unie »⁹

L'équipe d'auteurs du Comité RUE a envisagé trois options possibles pour refonder la base juridique des relations UE-Russie après 2007 :

⁷ Voir le site officiel de la PEV, <ec.europa.eu/world/enp/documents_fr.htm>.

⁸ Voir <www.eu2005.lu/fr/actualites/documents_travail/2005/05/10-4spaces/4spaces.pdf>.

⁹ Equipe de rédaction : N. Arbatova, chef de l'équipe de rédaction, Comité RUE ; Yu. Borko, Association pour les études européennes ; S. Kachkine, P. Kalinitchenko, Centre international pour le partenariat et développement Russie-UE ; et M. Entine, Fondation du droit européen.

- la prolongation de l'APC, prévue par l'article 106, jusqu'au moment où les parties estimeront nécessaire de le remplacer par un nouvel accord ;
- l'introduction d'amendements et de nouvelles clauses dans le texte existant qui tiennent compte du niveau actuel de la « coopération avancée » et des perspectives d'évolution des relations pour les 10 à 15 années à venir jusqu'à la constitution d'une association ;
- l'élaboration d'un nouvel accord qui se substituerait à l'APC dès la signature et la ratification par la Russie, l'UE et les États membres.

Il est évident que la troisième solution, à savoir l'élaboration d'un nouvel accord, serait préférable, mais, dans le climat de crise que traversent actuellement les relations entre la Russie et les nouveaux États membres de l'UE, les auteurs du concept étaient conscients de la difficulté de sa mise en œuvre. La première solution – la prorogation de l'APC dans sa forme actuelle au-delà de 2007 – signifierait la reconnaissance par les deux parties du fait qu'elles ne sont pas prêtes à construire de nouvelles relations. C'est pourquoi le Comité RUE a proposé une solution intermédiaire qui consistait en une modernisation radicale de l'APC par l'introduction d'amendements et de nouvelles clauses modifiant profondément son contenu, voire son intitulé, tout en préservant sa continuité juridique (cette pratique est courante dans les institutions européennes et à la Douma russe). L'objectif de cette modernisation peut et doit être, selon les membres du Comité, l'association des parties.

On pense souvent à tort que la principale différence entre un partenariat et une association réside dans le fait qu'un accord d'association a pour objectif final l'adhésion à l'UE, ce qui n'est à l'heure actuelle envisagé ni par Bruxelles ni par Moscou pour toute une série de raisons. La véritable différence entre l'APC et un accord d'association est l'absence, dans le premier, de clauses sur la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux entre les partenaires. Le plus souvent, l'APC propose plutôt le régime de la nation la plus favorisée. Même s'il affiche comme objectif final la création d'une zone de libre-échange, il ne prévoit aucune disposition concrète en ce sens. En revanche, la zone de libre-échange est un élément central d'un accord d'association. La plupart de ceux-ci établissent des calendriers de réduction progressive (sur 10 à 12 ans) des droits de douane et autres taxes jusqu'à leur suppression totale, l'abolition des quotas à l'importation et à l'exportation et d'autres mesures restrictives, ainsi que la suppression de taxes discriminantes en fonction du lieu de provenance des marchandises. Le fait que l'APC ne contient pas ce type de dispositions représente une difficulté substantielles, ne lui permettant pas d'atteindre pleinement ses objectifs. Selon le ministère russe du Commerce et du Développement économique, la Russie est prête à entamer des négociations sur la création d'une zone de libre-échange avec l'UE dès son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La création progressive d'une zone de libre-échange ne contredit

aucunement les intérêts économiques et commerciaux de Moscou, mais au contraire les favorise.

On peut distinguer trois types d'accord d'association de l'UE avec d'autres pays, qui diffèrent autant par leur nom que leur contenu : accords européens (avec les pays de l'Europe centrale et orientale [PECO]) ; accords d'association et de stabilisation (avec les Balkans occidentaux), accords euro-méditerranéens (avec les pays de la Méditerranée). Du point de vue juridique, les relations entre l'UE et l'Association européenne de libre-échange (AELE¹⁰) sont également régies par un accord d'association, qui plus est dans sa forme la plus poussée. Il est à noter que nombre de ceux qui considèrent la Russie comme un pays « autosuffisant » et militent pour des relations avec l'UE calquées sur le modèle suisse ou norvégien, prônent sans le savoir le modèle d'association le plus abouti. Les quatre pays de l'AELE (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse) remplissent tous les critères pour adhérer à l'UE, mais ont choisi de ne pas le faire.

Le premier article de chacun des trois types d'accords d'association évoqués stipule que « le présent accord établit une association » avec l'UE. En ce qui concerne la perspective d'adhésion, les accords européens la mentionnent clairement dans le préambule et les premiers articles ; les accords d'association et de stabilisation conclus avec la Macédoine et la Croatie passent sous silence l'éventualité de cette adhésion même si ces pays sont désignés comme candidats potentiels dans le préambule ; enfin, les accords euro-méditerranéens n'envisagent aucune possibilité d'adhésion et représentent le type d'association le moins évolué des trois, y compris en matière de coopération politique.

Il est évident que la proposition de moderniser l'APC dans la perspective d'établir une association entre la Russie et l'UE ne peut éviter de répondre à la question des objectifs stratégiques du partenariat russo-européen. La question d'une éventuelle adhésion de la Russie à l'UE n'est à l'ordre du jour ni à Bruxelles, ni à Moscou. La mise en place par la Russie et l'UE des quatre espaces communs sur la base d'un APC modernisé peut être définie comme le premier objectif stratégique de leurs relations, ce qui permettrait de contourner la question de l'adhésion, extrêmement délicate pour les deux parties.

¹⁰ L'AELE est une association créée en 1960 qui avait pour objectif de mettre en place une zone de libre-échange pour les pays d'Europe non membres de la Communauté économique européenne (CEE) et de contrebalancer celle-ci en regroupant les États qui ne souhaitent pas entrer dans la CEE. Le but était de créer uniquement une zone de libre-échange afin de faciliter les échanges alors que la CEE se fondait sur une union douanière et un marché commun. Aujourd'hui, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse en font partie. Trois pays de l'AELE (l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège) et l'Union européenne ont constitué l'Espace économique européen (EEE) en 1994. Les membres de l'AELE ne sont pas candidats à l'adhésion à l'UE (NDLR).

Selon le Comité RUE, l'objectif final de l'accord modernisé doit donc être l'établissement d'une association fondée sur un partenariat stratégique avancé, basé sur les quatre espaces communs. Les auteurs de ce concept estiment que la transformation fondamentale de l'APC en ferait pratiquement un nouvel accord et exigerait, par conséquent, une nouvelle ratification par les deux parties. Toutefois, le fait que la version modernisée de l'APC repose sur un texte déjà approuvé par la Russie et l'UE crée un contexte favorable au processus de ratification.

L'accord doit être conclu pour une durée indéterminée et contenir la définition de chacun des quatre espaces. La structure de l'APC doit être modifiée en conséquence. Après la partie portant sur le dialogue politique (qui doit concerner aussi la coopération), les quatre parties suivantes doivent être consacrées à chacun des espaces communs. On pourrait également procéder de façon différente en remodelant totalement la rédaction de la partie VII sur la coopération économique, qu'il conviendrait alors de scinder en quatre chapitres consacrés aux espaces communs. Pour chaque espace, il faudrait formuler des dispositions reflétant fidèlement la teneur des feuilles de route adoptées en mai 2005. La partie consacrée à l'espace économique commun doit prévoir un échéancier sur 10 à 12 ans ayant pour objectif final la libre circulation des marchandises.

Les dispositions consacrées aux quatre espaces communs pourraient aussi être détaillées dans les protocoles annexes rattachés à l'accord ou dans des accords séparés, ou encore dans un autre document, par exemple des programmes annuels de mesures prioritaires, adoptés et suivis par le Conseil permanent de coopération (CPC).

L'un des premiers articles doit mentionner la modification de l'intitulé de l'APC. Celui-ci pourrait s'intituler « Accord de partenariat avancé établissant une association ». L'équipe du Comité RUE a suggéré de remanier profondément le préambule, afin qu'il reflète le haut niveau actuel de partenariat, la création des quatre espaces communs et l'adhésion de la Russie à l'OMC, et aussi qu'il mentionne la lutte contre les nouvelles menaces, notamment le terrorisme international et la prolifération des armes de destruction massive (ADM).

Le titre premier, « Principes généraux », pourrait s'intituler « Principes généraux et objectifs ». L'article premier y serait intégré, complété par une série de dispositions tenant compte de l'expérience accumulée et du rôle nouveau dévolu au « partenariat avancé ».

Le titre II, « Dialogue politique », doit être complété par un nouvel article portant sur le « développement de nouvelles formes de coopération pour atteindre les objectifs communs et résister aux nouvelles menaces, notamment en matière de maintien de la paix et de la sécurité, de lutte contre le terrorisme international et le crime organisé, de défense de la démocratie et des droits de l'homme ».

Cet article consistera à fixer le cadre juridique du dialogue politique correspondant à son niveau actuel élevé.

Un protocole séparé ou une déclaration sous forme d'annexe au texte de l'accord renouvelé pourrait être consacré au problème complexe de Kaliningrad.

Les auteurs du concept considèrent qu'il est particulièrement important de faire évoluer la coopération en matière de rapprochement des législations. Ils proposent de modifier et de compléter l'article 55 par des dispositions prévoyant le rapprochement progressif (en deux phases) entre les législations russe et européenne sur la base d'un programme indicatif, élaboré conjointement par les deux parties. Les mesures d'harmonisation doivent être approfondies dans les domaines où elles ont déjà été mises en place et être étendues à de nouveaux secteurs. Il semble judicieux de définir le mécanisme d'harmonisation dans un accord spécifique sur l'application de l'article 55 (dont l'APC doit prévoir la conclusion).

Les auteurs du concept considèrent également comme essentielle la coopération en matière de politique extérieure entre la Russie et l'UE, qui est aujourd'hui principalement axée sur la résolution des problèmes bilatéraux et ne s'attache pas à la mise en œuvre d'initiatives communes sur les grands dossiers de sécurité européenne et internationale. Il conviendrait par conséquent de mettre en place un Conseil de sécurité Russie-UE dont la mission serait de résoudre les problèmes les plus urgents en la matière.

Plusieurs experts et responsables politiques russes et européens ont jugé le concept élaboré par le Comité RUE trop ambitieux, voire irréaliste. En dépit de l'argumentation solide avancée par les auteurs, l'idée d'une association entre la Russie et l'UE se heurte aux conceptions des partisans d'une Russie autosuffisante, souveraine et gardant une équidistance à l'égard de tous ses partenaires extérieurs. Les experts européens, quant à eux, doutaient de l'objectif final de la Russie (notamment concernant l'adhésion à l'UE), malgré la description détaillée donnée par les auteurs du concept de l'association. Malgré ces réticences, l'idée des quatre espaces communs comme base d'un nouvel accord entre la Russie et l'UE a été acceptée par les autorités russes responsables de la politique étrangère et reprise dans la formulation de la position officielle de la Russie sur l'après-APC.

Contre-proposition du Conseil de politique étrangère et de défense (SVOP)

Le Conseil de politique étrangère et de défense (SVOP¹¹) a formulé une contre-proposition basée sur une approche radicalement différente des relations UE-Russie, qui met en avant les principes d'autosuffisance, de souveraineté et de coopération sélective¹². Le concept élaboré par le SVOP est fondé sur une coopération à trois niveaux.

Le premier niveau de la coopération comprend le format politique général des relations russo-européennes. Les auteurs ont proposé d'adopter une « déclaration sur l'accord d'union stratégique » (une sorte de préambule plus étoffé) comme principal document politique déterminant le cadre stratégique des relations. Cette déclaration fixerait comme objectif la création d'une union stratégique entre la Russie et l'UE, destinée à surmonter les hostilités, les rivalités et les blocages psychologiques issus des guerres et des conflits du passé pour construire des relations permettant une intégration profonde dans des domaines ciblés.

Le deuxième niveau est consacré à l'« ordre du jour stratégique Russie-UE » et définit les orientations concrètes de la coopération, notamment dans le domaine de la sécurité régionale et internationale y compris la lutte contre les risques et les menaces du XXI^e siècle (terrorisme, problèmes écologiques, pauvreté, etc.). Il recouvre, par ailleurs, la coopération en matière de commerce international dans un contexte d'économie mondialisée. Les auteurs du SVOP considèrent important de détailler les intentions des deux parties sur toute une liste de questions d'intérêt commun en matière d'économie et de commerce international mentionnées dans la partie générale de la déclaration. Un autre point de l'ordre du jour pourrait être axé sur la coopération concernant la liberté de circulation des personnes et le transit des marchandises. Il convient à cet égard de s'appuyer sur l'intention déjà exprimée par les deux parties d'introduire à terme un régime de libre circulation des personnes par le biais d'une simplification progressive du régime des visas actuel, y compris la simplification du mécanisme de transit dans la région de Kaliningrad. L'ordre du jour stratégique devrait aussi comporter une partie consacrée à la coopération culturelle ainsi qu'une partie

¹¹ Le CPED (<www.svop.ru>) est une organisation non gouvernementale russe, créée en février 1992 à Moscou par un groupe d'hommes politiques, d'hommes d'affaires, d'experts, de représentants des ministères, du complexe militaro-industriels, des médias, etc. Son objectif déclaré est de participer à l'élaboration de la stratégie de développement de la Russie, de sa politique extérieure et de défense et au devenir de la société civile en Russie (NDLR).

¹² Ce concept est développé dans T. Bordačev, « Na puti k stratégičeskomu soûzu » [Sur le chemin vers une union stratégique], *Russia in Global Affairs*, n° 1, janvier-février 2006.

spécifique sur la coopération entre les entreprises et les sociétés civiles. La dernière partie devrait concerner la mise en œuvre concrète de ces différentes formes de coopération et prévoir la création d'un mécanisme spécifique de suivi de ces intentions communes.

Le troisième niveau prévoit des accords sectoriels qui se différencient par leur portée et leur caractère contraignant. Ces accords ont vocation à constituer le véritable « moteur » et l'instrument concret des relations russo-européennes. Ils devront prévoir une intégration fonctionnelle dans certains domaines, voire l'unification de certains segments du marché. Certains domaines sont cités comme prioritaires : transport, enseignement, espace et énergie.

De tous les documents cités, réglementant le nouveau format politico-juridique des relations UE-Russie, seuls ces accords sectoriels demandent une ratification parlementaire, ce qui, selon les auteurs du SVOP, permettrait d'éviter de faire accepter la question de l'union stratégique par les instances législatives des États membres de l'UE dont les relations avec Moscou sont otages de facteurs historiques et psychologiques.

Reste à savoir comment le concept élaboré par le SVOP s'articule avec l'APC. Si l'on suppose qu'il a vocation à remplacer l'APC, il est difficilement imaginable qu'une déclaration politique, même sur une union stratégique, puisse servir de base juridique aux relations UE-Russie. Aucun homme politique sensé ne peut accepter le remplacement d'un accord international juridiquement contraignant par une déclaration qui ne crée pas d'obligations, même si elle est facile à adopter et ne demande pas de ratification. Cette démarche nuirait en effet à la réputation des autorités russes comme partenaires sérieux et responsables. En ce qui concerne les accords sectoriels, ils sont sans aucun doute très importants et doivent être révisés et complétés de temps à autre. Il est cependant difficile d'imaginer que les relations russo-européennes puissent se développer efficacement sur la base de quelques accords parallèles, en l'absence d'un cadre juridique contraignant clair. Ainsi, même si le concept élaboré par le SVOP correspond mieux, du point de vue idéologique, à la posture de « grande puissance » des élites politiques russes que celui proposé par le Comité RUE, il s'est avéré inadapté à la pratique.

Autres propositions

D'autres organismes et institutions se sont eux aussi penchés sur les solutions au « problème 2007 ». Plusieurs séminaires et conférences à l'Institut d'État des relations internationales de Moscou (MGIMO) y

ont été consacrés, mais les approches les plus abouties ont été celles du Comité RUE et du SVOP décrites précédemment. Les nationalistes et anti-occidentalistes de tous bords ne pouvaient pas, par définition, présenter de concept valable pour l'après-APC. À titre d'exemple, l'interview de Youli Kvitsinski, ex-diplomate de carrière et député communiste de la Douma, reflète bien l'attitude du Parti communiste de la Fédération de Russie (KPRF) envers l'UE : « [...] il est tout simplement dangereux d'avoir des organisations aussi puissantes que l'UE et l'OTAN à sa porte. C'est pour cette raison que toute politique qui contribue au renforcement de l'UE est une mauvaise politique. Nous avons besoin d'une UE "molle", suffisamment faible pour être incapable de mettre en place une politique globale sans le soutien de la Russie, mais suffisamment forte pour pouvoir faire contrepoids à la politique des États-Unis avec l'appui de la Russie¹³ ».

Il faut reconnaître que peu d'hommes politiques et d'officiels russes s'expriment publiquement avec autant de franchise. Cependant, il s'agit d'un point de vue répandu dans les milieux politiques et parmi les experts. De fait, il correspond à l'idée de « démocratie souveraine¹⁴ » et indépendante qui s'articule aussi avec les concepts d'eurasisme et d'« empire libéral¹⁵ ».

Les partisans de l'eurasisme, dont Alexandre Douguine est le chef de file, considèrent l'atlantisme, incarné selon eux par les États-Unis et le Royaume-Uni, comme la principale menace qui pèse sur la Russie. C'est la raison pour laquelle Moscou doit tenter de réduire l'influence des États-Unis dans le monde, et en particulier en Europe. De ce point de vue, le rapprochement avec cette dernière peut créer un clivage dans ses relations avec les États-Unis, profitable à la Russie. Les eurasistes militent en faveur de toute union avec les pays d'orientation anti-américaine et caressent le rêve utopique de former un bloc stratégique eurasiatique qui associerait certains États membres de l'UE, avant tout l'Allemagne et la France, aux régimes politiques orientaux opposés à l'atlantisme¹⁶.

Si l'anti-occidentalisme de Douguine sous cette forme condensée reste un phénomène assez marginal, il apparaît néanmoins sous une forme atténuée et moins agressive chez plusieurs responsables et analystes politiques de renom tels

¹³ Interview de Yu. Kvitsinski au journal allemand *Neues Deutschland* « Kogda strana podnimetsâ s kolen » [Quand le pays relèvera la tête], 20 février 2007, disponible en russe sur le site de la section régionale de Perm du KPRF, <<http://kprf.perm.ru/page.php?id=2585>>.

¹⁴ Le concept de « démocratie souveraine » (dont l'adjoint au chef de l'administration présidentielle V. Sourkov est l'auteur) est centrée sur le droit du peuple russe à décider en toute souveraineté de son avenir et le refus de toute ingérence extérieure et des modèles imposés. V. Sourkov, « Nacionalisaciâ budušego » [Nationalisation de l'avenir], *Expert*, n° 43 (537), 20 novembre 2006, disponible sur le site <www.expert.ru/printissues/expert/2006/43/nacionalizaciya_buduschego> (NDLR).

¹⁵ Concept d'A. Tchoubaïss, voir [18].

¹⁶ A. Dugin, *Osnovy Geopolitiki* [Les bases de la géopolitique], parties 1-2, Moscou, Arktogéâ, 2000.

Konstantin Zatouline, Mikhaïl Demourine, Andranik Migranian, Vitali Tretiakov ou Alexeï Pouchkov¹⁷. Il est, par exemple, tout à fait remarquable qu'Anatoli Tchoubaïs, homme politique réputé être libéral et pro-occidental, soit en même temps l'auteur du concept d'empire libéral¹⁸, partagée par Alexandre Douguine et Alexandre Prokhanov¹⁹.

Comment évaluer l'influence de ces forces ? Quel équilibre entre « pro-européens » et « eurasistes » ? Les rapports de force entre les deux varient en fonction de la politique de l'UE, de certains de ses pays membres et de l'Occident dans son ensemble. Autrement dit, lorsque les partenaires occidentaux négligent les intérêts de la Russie et jugent le pays, qui s'est débarrassé de l'empire soviétique il y a à peine 15 ans, selon les plus hauts standards de la démocratie, dont certains ne sont même pas appliqués dans les pays de la « vieille Europe » – sans même parler des nouveaux États membres de l'UE –, ils contribuent à augmenter le nombre des partisans de la souveraineté, de l'autosuffisance et de l'eurasisme en Russie.

¹⁷ K. Zatouline – député de la Douma, membre du Comité pour les relations avec les pays de la CEI et les compatriotes à l'étranger, directeur-fondateur de l'Institut des pays de la CEI, membre du SVOP ; M. Demourine – ancien vice-directeur du 2^e Département européen au ministère des Affaires étrangères russes, responsable des relations internationales du parti « Russie juste » ; A. Migranian – vice-président de la Fondation « Reforma », président du Conseil scientifique de l'Institut des pays de la CEI, membre du SVOP ; V. Tretiakov – rédacteur en chef de la revue *Političeskij klass* [Classe politique] et du quotidien *Moscow News*, membre du SVOP ; A. Pouchkov – animateur de l'émission politique « Postskriptum » de la chaîne TV-Centr et membre du SVOP (NDLR).

¹⁸ A. Čubais, « Missiâ Rossii v XXI veke » [Mission russe au XXI^e siècle], *Nezavisimââ Gazeta*, 1^{er} octobre 2003.

¹⁹ A. Prokhanov est rédacteur en chef du journal de gauche patriotique « Zavtra » (NDLR).

La position du Kremlin

Aujourd'hui, le choix européen de la Russie bénéficie du soutien des plus hautes instances du pouvoir et de l'opinion publique qui se prononce à plus de 60 % en faveur d'une coopération avec l'UE (ce chiffre est d'ailleurs le même pour les opposants à l'OTAN)²⁰. C'est également la position du président Poutine et de ceux qui, à la différence du reste de l'élite politique, partagent la même position pro-européenne au sein de l'administration présidentielle (Sergueï lastrjembksi et Sergueï Prikhodko), de la Douma (Konstantin Kosatchev) et du ministère des Affaires étrangères (Sergueï Lavrov). Vladimir Poutine considère qu'il est de son devoir personnel d'établir un partenariat égal entre la Russie et l'Occident sur la scène internationale. Cette attitude est bien différente de celle de Boris Eltsine qui avait obtenu l'entrée de la Russie au G7 au prix de concessions unilatérales. Pour l'ancien président russe, l'Occident était représenté avant tout par les États-Unis ; pour V. Poutine – par l'UE et ses principaux États membres. L'européanisme de Poutine a, certes, un caractère particulier et s'apparente plutôt à celui du XIX^e siècle : selon cette conception, la Russie prend part au concert des nations européennes pour y exercer une grande influence, mais les affaires intérieures russes ne regardent qu'elle-même.

Si l'on essayait de chiffrer les efforts, les ressources et les forces affectées à la politique extérieure russe, les priorités géographiques se répartiraient ainsi (les chiffres sont évidemment très relatifs) : environ 40 % pour les pays de la CEI, 30 % pour l'UE, 20 % pour la Chine et l'Inde, 5 % pour les États-Unis et 5 % pour le reste du monde²¹. Le chiffre de 30 % pour l'UE est révélateur : loin d'être négligeable, il représente pourtant un revirement de la politique étrangère russe par rapport aux années 1990 et confirme que Moscou ne nourrit plus aucune illusion sur le partenariat entre la Russie et l'UE dans les années à venir. Il s'agit d'un fait reconnu par tous ou presque en Russie ; certains le déplorent, tandis que d'autres s'en réjouissent.

Cependant, la position officielle de Moscou consiste à reconnaître la nécessité de conclure un nouvel accord entre la Russie et l'UE, qui devra faire l'objet d'une ratification et d'une approbation par l'ensemble des États membres de l'Union. En d'autres termes, les

²⁰ G. Iličëv, « Načalniki i bezrabortnye – glavnye rossijskie evropejcy » [Les chefs et les chômeurs sont les principaux européanistes russes], *Izvestiâ*, 24 mai 2006.

²¹ « Rossiâ i Evropejskij Soûz: v poiskah obšej strategii » [Russie et UE : à la recherche d'une stratégie commune], Rapport RUE, Moscou, 2007.

autorités russes rejettent volontairement une approche équilibrée et minimaliste pour l'après-APC. La partie russe a déjà défini pour elle le cadre souhaitable d'un nouvel « accord de partenariat stratégique » : il s'agira d'un document relativement court, élaboré sur la base des quatre espaces communs et des accords sectoriels. Le consensus russe autour du nouvel accord est le fruit de nombreux séminaires et débats auxquels ont participé des représentants de l'administration présidentielle, du ministère des Affaires étrangères et de la communauté des experts. Comme le souligne Sergueï Iastrjembski, « le texte de l'accord prévoit la possibilité de sa reconduction automatique chaque année. Mais cela ne résout le problème qu'en partie, dans la mesure où l'APC est largement obsolète... Il convient par conséquent de se demander comment préserver les acquis de l'accord tout en le complétant, afin qu'il puisse tenir compte des nouvelles réalités apparues dans les relations entre la Russie et l'Union européenne. Il est sans doute préférable de procéder à l'élaboration d'un nouvel accord, dans la mesure où les "feuilles de routes" ne peuvent pas s'y substituer²² ».

Si la position officielle n'a pas retenu l'idée de l'association, il faut cependant reconnaître qu'elle est plus proche de la proposition du Comité RUE que de celle du SVOP, car elle se base sur l'idée selon laquelle les quatre espaces communs sont la pierre angulaire du projet de nouvel accord. Au fond, la création de ces espaces communs constitue une avancée sur la voie d'une association – une association de très haut niveau d'ailleurs, puisqu'elle s'apparente au modèle des relations entretenues par l'UE avec l'AELE.

À l'heure actuelle, la principale raison qui bloque l'ouverture des négociations sur le nouvel accord entre la Russie et l'UE est la position non constructive des nouveaux États membres de l'UE, et notamment de la Pologne, qui demande la levée de l'embargo russe sur la viande polonaise décrété fin 2005, ainsi que la ratification par la Russie du Traité sur la Charte de l'énergie. En ce qui concerne l'embargo, la Russie souligne qu'il ne s'agit pas d'une question politique mais d'un problème technique et sanitaire qui doit être résolu par la voie bilatérale²³. Par ailleurs, l'administration russe déclare être prête à réexaminer les dispositions de la Charte de l'énergie qui ne prennent pas en compte les intérêts de l'ensemble des partenaires. Les griefs portent notamment sur les questions liées au développement de l'énergie nucléaire, à l'imprécision qui entoure le régime de protection des investissements et à toute une série de problèmes liés au transit des ressources énergétiques (droit de

²² S. Âstržembkij, « Rossiâ i Evrosoûz nužny drug drugu » [La Russe et l'UE ont besoin l'un de l'autre], *Rossijskaâ Gazeta*, 4 octobre 2005.

²³ « Srok otmeny èmbargo na pol'skoe mâso opredelit poziciâ ES » [C'est la position de l'UE qui déterminera la date de la levée de l'embargo sur la viande polonaise], ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, *Vedomosti*, 11 mai 2007.

premier refus d'accès au réseau de transit, critères et mécanismes de formation des prix)²⁴.

Aujourd'hui, l'ouverture des négociations ne dépend donc pas seulement de Moscou, mais aussi de Bruxelles, ou plus exactement de sa capacité à exercer une influence sur les nouveaux États membres qui continuent à souffrir du « syndrome post-soviétique » ; il est absolument évident que la conclusion d'un nouvel accord dont la portée va bien au-delà de la coopération économique bénéficierait tant à l'UE qu'à la Russie.

²⁴ *RIA Novosti*, 10 juin 2006, <www.prime-tass.ru/news/show.asp?topicid=1&id=1262&ct=G8Summit>.

Au-delà de l'accord

La Russie a tout intérêt à entretenir de bonnes relations politiques, économiques et commerciales avec l'ensemble des pays frontaliers sur une base mutuellement avantageuse. Dans le cas des relations avec l'UE, il ne s'agit pas seulement du commerce et de la coopération, mais aussi du choix d'un modèle de développement politique et socio-économique pour les années à venir.

En effet, le dilemme Europe/Asie auquel est confrontée la Russie – qui s'accroît à chaque fois que des tensions se manifestent dans ses relations avec l'UE ou l'Occident en général – est un problème qui relève d'un choix non pas géographique, mais de développement. De ce point de vue, le modèle chinois, qui associe autoritarisme et « nouvelle politique économique » (NEP²⁵), apparaît comme le moins adapté pour la Russie d'aujourd'hui : déjà expérimenté dans le passé, il est incompatible avec ses réalités nationales. Une alliance étroite éventuelle avec la Chine fait par ailleurs peser une sérieuse menace sur l'avenir de la Russie, qui risque de perdre ses territoires d'Extrême-Orient et de Sibérie (sur le modèle du Kosovo) et de devenir pour Pékin un simple fournisseur de matières premières. Quant à l'idée qui voudrait que les Russes soient un « peuple choisi », elle ne résiste pas aux chiffres qui révèlent que 70 % de la population russe vit moins bien que les 10 % des Américains les plus pauvres. Les tentatives pour se consoler en se répétant « nous avons beau être pauvres, nous sommes les plus riches spirituellement » n'ont guère de sens à la lumière de la corruption parmi les fonctionnaires et du crime organisé qui ronge jusqu'aux instances judiciaires et de maintien de l'ordre de la Russie.

Une alliance éventuelle russo-chinoise ou avec les pays d'Asie centrale aurait des conséquences négatives tant pour Moscou que pour Bruxelles. L'Europe n'est pas une simple notion géographique : elle représente un modèle de modernisation socio-économique qui défend certaines valeurs. C'est pour cette raison qu'un nouvel accord entre la Russie et l'UE serait, par sa portée et son contenu, bien plus qu'un simple accord : il refléterait le choix d'un modèle de développement à l'européenne par Moscou.

Il ne fait aucun doute que les relations russo-européennes constitueront un thème majeur des programmes de politique

²⁵ La NEP, *novaâ ekonomičeskââ politika*, est une politique économique mise en œuvre en URSS à partir 1921 par Lénine et qui a introduit une relative libéralisation économique (NDLR).

étrangère que présenteront les candidats aux élections législatives de 2007 et à l'élection présidentielle de 2008 en Russie, tous les responsables politiques sérieux reconnaissant aujourd'hui l'importance de la coopération avec l'UE. Le modèle de relations qu'ils défendront dépendra de leurs préférences politiques et idéologiques mais également de la position de l'UE elle-même à l'égard de la Russie.

On peut supposer que l'échec du sommet UE-Russie de Samara (mai 2007) fera croître le pessimisme sur les perspectives d'un nouvel accord et sa ratification par les nouveaux États membres de l'UE. Même au sein du Comité RUE, certains auteurs défendent aujourd'hui l'approche minimaliste d'un « APC+ ». En revanche, dans le discours officiel, les autorités russes continuent à s'attacher à l'ancienne position sur l'après-APC. Le même souhait prédomine selon toute vraisemblance à Bruxelles.

Les tendances actuelles des relations entre la Russie et l'UE n'incitent guère à l'optimisme, mais, à long terme, ni l'Europe, ni la Russie ne peuvent devenir des pôles de puissance indépendants, et le processus d'intégration sert les intérêts des deux partenaires, tout en répondant aux enjeux de la sécurité internationale au sens le plus large du terme.