
L'UE en crise : des opportunités à saisir pour la Russie ?



Timofeï Bordatchev

Octobre 2005

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.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Programme de recherche Russie/CEI
©Ifri, 2005 - www.ifri.org
Institut français des relations internationales
27 rue de la Procession - 75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : 33 (0)1 40 61 60 60

Russie.Cei.Visions

« Russie.Cei.Visions » est une collection électronique consacrée à la Russie et aux pays de la CEI (Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés dans un format court par des experts reconnus, ces papiers *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques et politiques qu'économiques.

Cette collection respecte les normes de qualité de l'Ifri (suivi éditorial et relectures anonymes).

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

Timofeï Bordatchev est rédacteur en chef adjoint de la revue *Russia in Global Affairs* et responsable des programmes de recherche au Conseil de politique extérieure et de défense (SVOP). Chercheur senior à l'Institut de l'Europe (Académie des Sciences de la Russie-RAN), il dirige le Centre des recherches appliquées sur les relations entre la Russie et l'UE.

T. Bordatchev a fait ses études à la faculté d'histoire de l'Université d'Etat de Saint-Petersbourg (1990-1995). En 1997, il a obtenu un Master en politique et administration européenne au Collège d'Europe (Bruges, promotion Tocqueville) et, en 1998, le titre de candidat ès sciences à l'Université d'Etat de Saint-Petersbourg (Institut des relations internationales).

De 1998 à 2003, Timofeï Bordatchev a été rédacteur en chef adjoint au Centre Carnegie à Moscou et a successivement occupé différents postes de chercheur junior et, ensuite, de chercheur senior dans des instituts rattachés à la RAN (Institut des États-Unis et du Canada, Institut de l'Europe), où il a été chargé de programmes de recherche, consacrés au règlement des conflits et aux relations entre la Russie et l'UE.

Actuellement, Timofeï Bordatchev mène des recherches sur la politique extérieure russe, les relations entre la Russie et l'UE en accordant une attention particulière au processus de prise de décision, aux relations publiques et à l'*advocacy*. Récemment, il a participé à la rédaction du rapport « La Russie et l'Europe : le nouvel agenda », présenté dans le cadre du SVOP (les 18-20 mars 2005).

Sommaire

<i>Sommaire</i>	2
<i>Résumé</i>	3
<i>La Russie : « insider » ou « outsider » ?</i>	4
<i>Changement de contexte : crise de développement et de confiance dans l'UE</i>	7
<i>Le débat sur l'avenir russo-européen</i>	9
<i>Les perspectives de coopération pratique</i>	12
<i>Comment saisir les opportunités ?</i>	15

Résumé

Malgré l'absence de signes d'« européanisation » et de désir de participer au processus d'intégration européenne (en adhérant à l'Union européenne - UE), la Russie est déjà, dans les faits, un « insider » de la vie politique et économique européenne. Ses rapports avec l'UE, au niveau global comme au niveau des intérêts privés, dépendent des évolutions internes de celle-ci et de la pression des événements. C'est pourquoi, la Russie peut et doit faire preuve d'initiative, participer au débat sur l'avenir de l'Europe et sur sa place dans le monde, tout en tenant compte des changements tactiques au sein des mécanismes de décision et de l'équilibre des rapports de forces au sein de l'UE.

La Russie : « insider » ou « outsider » ?

Lors de la rencontre trilatérale de Kaliningrad (juillet 2005), à l'occasion du 750^e anniversaire de la présence russe en mer Baltique, le président de la République Française J. Chirac et le chancelier fédéral allemand G. Schröder ont coupé court, quasiment à l'unisson, à la tentative de leur homologue russe d'exprimer ses préoccupations sur la situation intérieure de l'UE. Selon eux, la crise politique de l'UE, provoquée par les résultats des référendums en France (29 mai) et aux Pays-Bas (1 juin), suivis du sommet de l'UE à Bruxelles (juin 2005), n'ont aucune conséquence sur les perspectives de coopération entre la Russie et l'Europe unie¹. Plus tard, lors de la visite à Moscou (juillet 2005), le ministre grec des Affaires étrangères s'est exprimé dans le même sens.

De prime abord, cela peut paraître juste. Ceux, qui connaissent plus ou moins bien l'état réel des relations politico-économiques entre la Russie et l'UE, savent que le rapprochement bilatéral ne va pas, en règle générale, au-delà des déclarations d'intention et des échanges commerciaux limités par les faibles capacités de transport des pipelines, dont la construction date de l'époque soviétique. On connaît aussi l'opinion de l'UE sur les processus politiques en Russie depuis quelques années, ainsi que leur « conformité » aux conceptions européennes de la démocratie et du marché.

La Russie reste à l'écart du processus d'intégration européenne, et la déclaration « nous n'avons pas l'intention d'adhérer à l'UE » est devenue l'un des principes structurants de sa politique extérieure. Or, les limites de cette approche, véritable « pierre angulaire » de sa diplomatie, apparaissent de manière évidente, même aux fonctionnaires du Kremlin.

Le principe de « rapprochement des normes législatives russes et européennes », qui figure dans un paragraphe sur trois de la « feuille de route » pour l'espace économique commun (EEC), officiellement approuvée au sommet du 10 mai 2005, offre une interprétation très large². A cet égard, la

Traduit du russe par Tatiana Kastouéva-Jean.

¹ Conférence de presse à l'issue de la rencontre de V. Poutine avec le chancelier fédéral allemand G. Schröder et le président français J. Chirac, 3 juillet 2005, Kaliningrad,

www.kremlin.ru/appears/2005/07/03/2137_type63377type63380_90803.shtml.

² « Feuille de route » pour l'espace économique commun, adoptée le 10 mai 2005 à Moscou par le président russe V. Poutine, le premier-ministre de Luxembourg J.-C. Juncker, le président de la Commission européenne J. M. Barroso et le haut représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune J. Solana.

www.kremlin.ru/interdocs/2005/05/10/1940_type72067_87994.shtml.

« feuille de route » n'est pas un document juridiquement contraignant (comme le serait un traité international) ; ce n'est qu'un document à usage interne des appareils administratifs à Moscou et à Bruxelles. Ce n'est pas un hasard, si la disposition sur la possibilité de création d'une « zone de libre échange », qui figure dans l'Accord de partenariat et de coopération (1997-2007)³, a disparu de la « feuille de route ».

Cependant, il faut accepter que l'objectif de « construire un marché ouvert et intégré » (stipulé par la « feuille de route » de l'espace économique commun) implique un rapprochement sans précédent. Le travail déjà engagé ou programmé, par les structures administratives de la Russie et de l'UE rend les réformes russes de plus en plus dépendantes de l'évolution du droit européen (*acquis communautaire*). Dans cette optique, des moyens substantiels sont investis dans le cadre des programmes d'assistance technique, menés sous l'égide de la Commission européenne⁴. Il existe des exemples concrets de rapprochement entre les normes russes et l'acquis communautaire en matière financière, douanière et pour certains aspects de la standardisation.

Dans le domaine de l'éducation supérieure, la Russie est de plus en plus impliquée dans le « processus de Bologne », ce qui, à terme, peut poser la question de la libre circulation des diplômés. En outre, des liens culturels étroits unissent la Russie et l'UE.

Malgré l'asymétrie des échanges commerciaux, la part considérable des importations russes en provenance des pays de l'UE est un argument « en faveur » d'une intégration réciproque. Le facteur énergétique – cette interdépendance existante et/ou supposée entre la Russie et l'UE pour les ressources naturelles énergétiques et leurs produits dérivés – pèse aussi dans la balance en faveur de cette intégration. L'activité de plusieurs compagnies russes dépend directement non seulement de la conjoncture du « marché commun », mais de l'activité régulatrice de la Commission européenne⁵.

Pour toutes ces raisons, même si certains voient le « partenariat stratégique » comme « un rideau de propagande » destiné à drainer les ressources énergétiques russes (c'est une opinion qui existe), la proximité géographique et l'attraction réciproque des marchés russe et européen interdisent de se restreindre aux échanges énergétiques. Compte tenu de l'objectif officiellement annoncé de « construire un marché ouvert et intégré », on peut – en guise de provocation intellectuelle – mettre sérieusement en doute les propos des deux « amis de Vladimir ».

³ Accord de partenariat et de coopération (APC, 1997).
<www.delrus.cec.eu.int/ru/p_318.htm>.

⁴ Voir pour un exemple de ce type de financement : <www.recep.ru/ru/about.htm>.

⁵ Paradoxalement, les groupes économiques russes sont écartés du dialogue avec l'UE. Même la Délégation de la Commission européenne à Moscou ne traite qu'avec des sociétés européennes. Voir « Evropejskij biznes i Evropejskaâ Komissiâ obsuždaût v Moskve šagi v svete prošedšego v mae sammita ES-Rossiâ » [Le business européen et la Commission européenne discutent à Moscou des pas à entreprendre, compte tenu du sommet UE-Russie en mai], <www.delrus.cec.eu.int/ru/news_687.htm>.

Dans une large mesure, la Russie est déjà un « insider » européen. Malgré leur ambiguïté juridique, les « feuilles de route » pour l'espace économique commun et pour celui de la culture, de la science et de l'éducation consolident ce statut sur le papier, en créant une base de référence.

Dire que la Russie est un « insider » peut susciter du scepticisme dans les milieux officiels à Moscou, aussi bien que dans les capitales de l'Union européenne. En l'absence de signes d'« européanisation » de l'espace russe depuis quinze ans, cela revient à compliquer la situation politique européenne (qui est déjà loin d'être simple). En outre, accepter que la Russie soit un « insider » pourrait logiquement signifier la nécessité d'admettre ses représentants dans les mécanismes informels, voire officiels, chargés d'élaborer les positions européennes. Pour l'heure, personne n'y est prêt. Ni à Bruxelles, ni dans les capitales européennes.

Cependant, parler « d'insider » peut ouvrir de nouvelles opportunités, en particulier dans le nouveau contexte créé par le double « non » des référendums en France et aux Pays-Bas et le sommet « budgétaire » de l'UE à Bruxelles (juin 2005).

Changement de contexte : crise de développement et de confiance dans l'UE

Les événements historiques de mai-juin 2005 au sein de l'Union européenne ont créé des conditions radicalement nouvelles pour les relations avec la Russie. L'UE traverse aujourd'hui une double crise systémique.

Premièrement, après une longue période d'avancées, le processus d'intégration européenne connaît une **crise de développement**. Selon les observateurs, l'UE n'a plus de repères visibles pour son développement. Aujourd'hui, ni les élites politiques des pays membres, ni « Bruxelles » n'ont d'idée claire sur les voies de développement à suivre.

De ce point de vue, l'élargissement de l'UE aux dix pays de l'Europe centrale, orientale et méridionale a été une étape cruciale, qui a introduit dans une UE déjà peu homogène (en ce qui concerne le niveau de développement socio-politique, économique et les mentalités) une forte hétérogénéité. Même s'il était exigé de la part des pays-candidats une adhésion sans conditions à toutes les « politiques communes » dans tous les domaines d'intégration, il s'avère que leurs caractéristiques propres (rapport à la souveraineté, à l'Etat, qualité du processus politique, manque de culture du compromis, politique extérieure relativement agressive) ne correspondaient pas complètement aux principes, règles et normes de l'Europe occidentale, forgés en plusieurs décennies. Plus encore, le comportement de certains de ces nouveaux pays-membres s'est traduit par une rhétorique conservatrice, qui a réveillé les « démons du passé » dans certains pays-fondateurs de l'UE.

Dans ce contexte, la décision, prise lors du sommet du Conseil de l'UE en juin, de suspendre pour un an le débat sur les perspectives du Traité constitutionnel était la seule solution possible. Pendant un an, l'UE va demeurer dans l'incertitude, en ce qui concerne, avant tout, le modèle et le rythme de l'intégration. Pendant cette période, un large débat devrait avoir lieu sur le projet européen et les mécanismes de décision.

Deuxièmement, en même temps que cette crise de développement, l'UE traverse une profonde **crise de confiance**. Le double échec de la ratification de la Constitution a modifié l'état de l'opinion publique. Les adversaires au Traité constitutionnel se sont multipliés, y compris dans les pays soutenant au départ le projet et dont les dirigeants avaient déclaré leur intention d'organiser des référendums « dans tous les cas ».

Les instances bruxelloises, déjà en manque de popularité, se sont retrouvées dans une situation encore plus complexe et ambiguë. Le problème de **déficit démocratique** dans la gestion des processus d'intégration européenne, ainsi que l'écart entre la bureaucratie supra-nationale, dont la Commission européenne est le centre symbolique, d'une part, et les « citoyens ordinaires », de l'autre, ont été mis en évidence. Le processus d'intégration se déroule sans encombre, tant que les décisions importantes prises à Bruxelles sont entérinées par les élites politiques des pays-membres qui, pour de multiples raisons, les contestent rarement. Mais le processus se bloque à partir du moment où les citoyens sont appelés à prendre une décision de fond.

Malgré les tentatives, souvent réussies, de « sauver les apparences » en laissant croire que rien de particulier ne s'est passé, les crises de développement et de confiance au sein de l'UE créent un nouveau climat pour les rapports entre l'UE et la Russie. Les conséquences des évolutions en cours sont visibles sur deux plans : politique (débat sur l'avenir de l'Europe) et technico-administratif (mécanismes de décision). Sur les deux plans, la Russie est étroitement liée à l'UE.

Le débat sur l'avenir russo-européen

La crise systémique ne signifie pas que le processus d'intégration européenne se soit vidé de son contenu et qu'il faille s'attendre à des processus de désintégration. Il est impossible de démanteler les réseaux de relations créés au sein de l'UE. Ni les élites des pays-membres, ni la majorité de la population européenne, ni les influents acteurs extérieurs n'y ont intérêt. Cependant, la discussion sur un futur modèle d'intégration européenne, ainsi que sur le rôle de l'Europe dans le monde sera centrale dans l'année à venir.

Trop absorbée par sa crise interne, l'UE sera peu disponible pour discuter avec Moscou des **problèmes fondamentaux de leurs rapports**, ainsi que de travailler sur des objectifs stratégiques communs et une vision à long terme de la place de la Russie. En principe, l'UE devrait accorder moins d'attention à son environnement extérieur. Le repli de l'UE sur ses problèmes fondamentaux pourrait éloigner la Russie de son agenda politique.

On ne peut pas exclure les tentatives de la Commission d'éviter la préparation d'un nouveau Traité avec la Russie. Compte tenu de faibles attentes des élites politiques européennes à l'égard d'une progression de la Russie sur la « voie européenne », Bruxelles considère que les « feuilles de routes » existantes constituent le meilleur outil pour aborder les dossiers concrets (et faire avancer ses intérêts) en conservant l'Accord de 1994 « mort » (par le biais de prorogation annuelle). Cela donne l'impression de repousser la question de la stratégie des rapports avec la Russie à un avenir lointain, qui dépendra de la situation politique intérieure russe et du déroulement du cycle électoral 2007-2008.

Dans le même temps, les discussions au sein de l'UE peuvent aussi porter sur des questions fondamentales de politique extérieure. Or, la Russie est avant tout intéressée par la révision de la politique commune de l'Europe à l'égard des pays de leur voisinage commun.

La conduite du plus vaste projet de politique extérieure de ces dernières décennies – adhésion des 10 nouveaux membres – a été confiée à la compétence quasi-exclusive de la Commission européenne, qui a utilisé les méthodes et instruments, ayant déjà fait leurs preuves dans les rapports entre les Etats-membres. C'est le principe du « rapprochement des législations », qui a servi de base à l'élargissement comme instrument d'*européanisation* des partenaires et d'influence sur leur situation politico-économique. La politique de « nouveau voisinage », lancée par la Commission sur une décision du Conseil, repose sur le même principe et représente une version « allégée » des critères de Copenhague.

Bien que les relations entre la Russie et l'UE ne s'inscrivent pas dans le cadre de la politique de « voisinage », l'approche de la Commission s'inspire du même principe. A ce titre, les « feuilles de route » UE-Russie sont une *version encore plus allégée des critères de Copenhague*. Les programmes de préparation des pays-candidats à l'adhésion à l'UE supposaient l'obligation de rapprochement des législations pour ouvrir la perspective d'adhésion, tandis que les « plans d'action » adoptés dans le cadre de la politique de « voisinage » (par exemple avec l'Ukraine) exigent le rapprochement des législations sans évoquer l'adhésion. Les « feuilles de route » UE-Russie ne mentionnent ni le principe de rapprochement obligatoire des législations, ni la perspective d'institutionnalisation des relations (ce qui convient, au fond, fort bien au gouvernement russe)⁶.

Partenaire	Version	Motivation	Impact
Pays-candidats	<i>Regular</i>	Haute + (adhésion)	Fort
Ukraine, Moldova	<i>Lights</i>	Haute – (éventuelle adhésion)	Moyen
Russie	<i>Super lights</i>	Basse (partenaire)	Aucun

Les rapports russo-européens se complexifient en fonction du **contexte international**. « *Nous allons à Washington pour montrer au président américain la puissance et la force de l'Europe en toute beauté* », – cette remarque acide est lâchée par Jean-Claude Juncker lors d'une conférence de presse entre le sommet de l'UE à Bruxelles et celui entre l'UE et les Etats-Unis (20 juin 2005). L'incapacité des pays de l'UE à trouver un accord sur la Constitution et le budget se conjugue dans le temps avec les difficultés évidentes rencontrées dans le cadre de la « stratégie de Lisbonne ». Par conséquent, le monde extérieur est de plus en plus convaincu que l'Europe s'essouffle et ne peut pas envisager à long terme de devenir une « puissance » mondiale, capable de concurrencer les États-Unis ou la Chine.

En revanche, dans sa périphérie immédiate, l'Union européenne va, au contraire, essayer de renforcer son influence par le biais d'un projet d'intégration alternatif au « projet de Moscou » dans le cadre de la politique de « nouveau voisinage ». L'activité de l'UE dans les pays de la CEI a pour beaucoup un caractère « virtuel » ; même dans le cas de pays « pro-européens », comme l'Ukraine, elle n'offre pas de perspective d'adhésion. Parallèlement, dans le cas de la « dernière dictature d'Europe » (Biélorus), elle se montre incapable de transformer les paroles en actes.

En dépit de cette incapacité, les élites des anciennes républiques soviétiques se tournent vers Bruxelles. Il est significatif que pendant la période de tensions russo-européennes au sujet de la Transnistrie à l'été 2005, Chisinau exigeait de plus en plus fortement le retrait du contingent russe de Transnistrie et le transfert de la mission de maintien de la paix à l'Union européenne. Malgré les réelles possibilités de trouver une solution ensemble –

⁶ M. Emerson, « Four Common Spaces and the Proliferation of the Fuzzy », *CEPS Policy Brief*, № 71, May 2005, <shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1224>.

qui existent, comme l'écrit d'une manière très convaincante dans ses travaux Dov Lynch⁷ – Moscou s'irrite de toute forme de participation européenne aux affaires de la CEI. Il est peu probable que Bruxelles compte sérieusement inverser cette tendance. Les divergences entre les deux parties sur l'évaluation de la situation dans certains pays d'Asie centrale sont encore plus nettes.

Parallèlement, un minimum d'activité peut aider la Russie à tirer avantage de l'incertitude européenne. La faible probabilité pour l'Union européenne de devenir rapidement un acteur géopolitique crédible contribue à la diminution des ambitions des représentants de l'UE, tout en augmentant substantiellement les atouts de la Russie comme partenaire géostratégique.

Dans ces circonstances, la Russie devrait tendre la main de l'amitié à « l'Europe politique » en lançant une initiative destinée à relancer le partenariat géostratégique dans un contexte paneuropéen. Une telle initiative pourrait être lancée dans le cadre de la préparation d'un accord stratégique Russie-UE (dans la mesure où l'échéance de renégociation de l'APC approche).

⁷ D. Lynch, « Voisinage commun ou nouvelle ligne de front ? Le carrefour de la Moldavie », *Russie.Cei.Visions*, n°2, avril 2005, <www.ifri.org/files/Russie/lynch_francais.pdf>.

Les perspectives de coopération pratique

Au premier abord, la crise systémique de l'UE n'a pas de conséquence directe sur les relations de travail entretenues par l'UE avec ses partenaires extérieurs, y compris la Russie. Les résultats des référendums en France et aux Pays-Bas, et le sommet de juin 2005, n'ont entraîné ni de modifications de la structure institutionnelle de l'UE, ni de restrictions formelles des pouvoirs de la Commission européenne, qu'il s'agisse de l'unification de l'espace normatif et juridique de l'UE ou de la marge de manœuvre de la Commission dans ses négociations avec des partenaires extérieurs. De toute évidence, la crise politique n'a pas touché les échelons intermédiaires et inférieurs de la bureaucratie européenne – la principale base institutionnelle de l'UE – dont le rythme de travail devrait non seulement rester soutenu, mais aussi s'accélérer.

De plus, il est probable que le repli de l'UE sur ses problèmes intérieurs entraîne une forme de « laisser-aller » pour une grande partie des relations extérieures et des processus de négociation. En effet, l'attention des élites politiques des pays de l'UE est retenue par les questions fondamentales de la poursuite de l'intégration européenne ; de leur côté, les représentants de la Commission européenne en contact avec les partenaires extérieurs de l'UE essaieront de se comporter comme si de rien n'était.

En ce qui concerne la Russie, l'adoption en mai 2005 des « feuilles de route » – instructions technocratiques de la Commission européenne et du gouvernement russe – laisse à la Commission la possibilité de monopoliser les contacts courants avec Moscou et de les soustraire à une discussion politique ouverte. A cela s'ajoute la lassitude de la plupart des leaders européens, déçus par les contacts avec leur homologue russe, dont le discours ne coïncide pas souvent avec les actes de son entourage. Selon la formule recueillie par l'auteur auprès d'un haut-fonctionnaire européen, la Commission a une grande expérience de travail avec les régimes autoritaires.

Une autre option est aussi envisageable : Bruxelles peut essayer de compenser les échecs politiques internes par des succès dans le domaine des relations extérieures. L'approche musclée du commissaire pour le commerce extérieur, Peter Mandelson, au cours des négociations avec les autorités chinoises sur les exportations textiles le 10 juin en est la preuve. Cela pourrait aussi concerner les négociations entre l'UE et la Russie dans le cadre de la

préparation de l'adhésion de cette dernière à l'OMC, où la Commission conserve une compétence exclusive. Après le sommet de juin, la Commission a formulé à la Russie une série d'exigences fermes sur les questions d'énergie et de transport aérien, qui allaient au-delà des conditions élaborées de concert lors de la conclusion du « marché sur l'adhésion de la Russie à l'OMC » en mai 2004⁸.

Dans le même temps, les événements politiques ont entraîné une certaine redistribution des forces au sein de l'UE entre différents pays et les institutions supranationales (Commission européenne et Parlement). La Commission européenne de J. Barroso s'est trouvée affaiblie à la suite des difficultés de nomination de certains commissaires. La défaite politique, subie par J. Barroso au Parlement européen (octobre 2004) a altéré l'image de la Commission. La crise de l'été 2005 a fini d'affaiblir l'autorité exécutive de l'UE tout en renforçant le Parlement – seul organe supranational de l'UE directement élu. A côté de chefs d'Etat discrédités et d'une Commission faible, le Parlement européen jouit, à juste titre, de sa légitimité démocratique.

Aucune modification formelle n'est introduite dans le système de répartition des pouvoirs. Cependant, compte tenu de la « crise profonde »⁹ traversée par l'UE, le processus de transfert de nouvelles compétences à la Commission devrait subir, de toute évidence, un coup d'arrêt, y compris dans les domaines, où elle en aurait besoin pour atteindre les objectifs fixés par les pays-membres de l'UE.

L'exemple du dernier Conseil de l'UE consacré aux questions de transport, de télécommunications et d'énergie est significatif. La possibilité de donner à la Commission un mandat « vertical » pour négocier dans le domaine du transport aérien avec la Russie et la Chine a été discutée. La demande a été formulée par la Commission en mars 2005, quand l'équipe de J. Barroso a présenté un plan ambitieux de création d'un espace aérien commun avec ces deux partenaires¹⁰.

La Commission a essuyé un refus auprès des ministres des 25 pays membres. Ces derniers estiment que les accords bilatéraux dans le domaine de l'aviation civile sont, et resteront, la base des relations avec les pays tiers. Le droit des Etats de l'UE de mener des négociations autonomes et de passer des accords avec les pays tiers a été renforcé. Cependant, le Conseil a exigé que la Commission obtienne le renoncement complet et sans condition de la Russie à toutes les taxes versées par les compagnies aériennes des pays de l'UE pour l'utilisation des couloirs aériens transsibériens. Il a été également souligné que ces exigences représentent une « condition préalable à tout

⁸ Le terme de marché (*deal*) est officiellement présent sur le site de la Commission européenne, Cm.: <www.delrus.cec.eu.int/en/news_582.htm>.

⁹ Voir la déclaration du premier-ministre de Luxembourg J.-C. Juncker du 18 juin 2005, <www.eu2005.lu/en/actualites/communiques/2005/06/17jcl-pf/index.html>.

¹⁰ *A Framework for Developing Relations with the Russian Federation in the Field of Air Transport*, COM(2005) 77 final, <www.europa.eu.int/comm/transport/air/international/doc/com_2005_0077_en.pdf>.

progrès dans les négociations avec la Russie »¹¹. La Commission est ainsi mise dans une situation extrêmement délicate, qui la contraint à trouver un terrain de coopération avec le gouvernement russe.

¹¹ Press Release, 2671st Council Meeting «Transport, Telecommunications and Energy», Luxembourg, 27 and 28 June 2005, 10285/05, Press 156, <www.ue.eu.int/ueDocs/newsWord/en/trans/85602.doc>.

Comment saisir les opportunités ?

L'Europe est en mouvement. Les deux composantes de la crise systémique dans l'UE – crise de développement et crise de confiance – alimentent la discussion générale sur l'avenir de l'Europe et rendent l'UE plus attentive à l'influence extérieure. Par conséquent, la Russie peut profiter de ce nouveau contexte, plus favorable à ses initiatives.

L'accentuation de l'hétérogénéité au sein de l'UE offre de nouvelles opportunités à ses partenaires extérieurs et surtout à l'« étrange insider » qu'est la Russie. Il est probable que les forces extérieures à l'UE essayent d'exploiter la confusion européenne, même si à long terme cela pourrait avoir des conséquences négatives.

Cependant, cette nouvelle possibilité d'influence ou, mieux encore, de participation, offre des chances de développement positif. La Russie peine toujours à mener sa politique extérieure en dehors du carcan des « jeux à somme nulle ». La « solution européenne », même dans les conditions de crise, doit éviter ce type d'approche où il y aurait des perdants et des gagnants.

Dans les circonstances actuelles, la Russie n'a pas besoin de « se jeter dans les bras » de Bruxelles. Elle ne doit essayer ni d'exploiter l'instabilité chronique, ni de se distancer de l'UE sous prétexte qu'on n'y voit pas clair et qu'il vaut mieux attendre¹².

Au fond, les relations entre la Russie et l'UE souffrent des mêmes problèmes que ceux qui ont généré la crise systémique de l'UE : l'absence d'un objectif commun aux deux parties et le déficit démocratique. Le premier est souvent remplacé en partie par la vision que se fait l'UE du chemin de développement idéal pour la Russie, et en partie par des termes vagues comme le *partenariat stratégique*. Le second (déficit démocratique) est illustré par l'absence de représentants du monde des affaires, de la société civile et des experts lors de l'élaboration et de la discussion des projets concrets. Chercher une solution à ce double problème avec l'UE devrait être l'objectif des initiatives russes pour les mois à venir.

¹² D'autant plus que depuis le 1 juillet 2005, la présidence de l'UE est assurée par la Grande-Bretagne, dont les relations avec le Kremlin sont ambivalentes. Voir l'article d'A. Monaghan « Une politique de "petits pas" : les objectifs de la présidence britannique pour le partenariat UE-Russie », *Russie.Cei.Visions*, n° 5, août 2005, <www.ifri.org/files/monaghan_francais.pdf>.

Préparation d'un nouveau Traité (Accord) Russie–Union européenne. Avant tout, la Russie devrait clairement indiquer que les quatre « feuilles de routes », malgré leurs qualités, ne règlent pas les questions stratégiques de sa place dans l'espace européen. Construire un objet non identifié n'est pas un objectif valable pour des relations stables. Il convient de travailler au futur Accord entre la Russie et l'Union européenne, qui doit remplacer l'Accord de partenariat et de coopération de 1994. Moscou pourrait formuler des propositions sur le format et le contenu de ce nouveau document juridique, qui pourrait s'appuyer en partie sur les résultats déjà acquis (« quatre espaces »).

La participation des représentants russes aux discussions sur l'avenir de l'Europe et de sa structure politique. La discussion sur l'avenir de l'Europe, avec ou sans cette Constitution, ne peut pas être menée sans la participation de la Russie, le plus grand pays eurasiatique, qui demeure en dehors du cadre institutionnel de l'UE. Des experts russes, des représentants de la société civile et du monde des affaires devraient pouvoir participer aux conférences, tables rondes et forums européens.

L'élargissement du cadre formel du dialogue politique. Dans la mesure où le niveau de compréhension mutuelle des élites russe et européenne est relativement faible, il n'y aurait guère de sens à renforcer l'activité bureaucratique. Même si le Gouvernement russe et la Commission s'entendent sur les paramètres techniques de rapprochement, leur mise en œuvre dépendra des élites et des hommes d'affaires. Par conséquent, les initiatives russes de remplacer le format de « dialogue de travail » – contacts réguliers des représentants russes avec la « Troïka » du Comité pour les questions politiques et de sécurité (CQPS) – par un nouveau mécanisme permanent méritent d'être encouragées. Ce mécanisme pourrait comprendre des acteurs non étatiques (par exemple, unions des industriels et des entrepreneurs).

Revoir le cadre de la coopération avec la Commission européenne. Malheureusement, les représentants russes ne sont pas encore en mesure de coopérer efficacement avec la Commission et surévaluent substantiellement ses capacités et ses prérogatives réelles. La pratique des relations montre que précisément l'activité des représentants de la Commission est souvent à l'origine des situations les plus conflictuelles, en particulier, pour ce qui touche aux intérêts du *business* russe, comme, par exemple, dans les domaines du transport aérien et de l'énergie.

Création de nouveaux mécanismes de dialogue entre les sociétés civiles et de représentation des intérêts du business russe. La représentation et la défense des intérêts sont une des bases de la stabilité du modèle européen d'intégration¹³. Le niveau d'interdépendance entre la Russie et l'UE est tel que les autorités officielles devraient entreprendre des efforts pour élargir le cadre et les possibilités de la représentation des intérêts économiques à Moscou et à Bruxelles. Le *lobbying* moderne n'est plus

¹³ J. Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, Palgrave, Macmillan, 2002.

seulement une affaire privée ; il doit être relayé sur le plan étatique. Sinon d'autres modes de protection des intérêts risquent de s'y substituer. Dans ce domaine, la Russie et l'UE ont besoin de a) créer une base législative commune pour la représentation des intérêts privés (une convention séparée assurant l'accès aux sources d'information gouvernementale et la participation à des consultations préalables) ; b) allouer une partie des moyens publics pour soutenir l'activité des représentations des unions des entrepreneurs à Moscou et à Bruxelles ; c) investir dans la formation de spécialistes russes de l'UE.

Paradoxalement, l'instabilité intérieure dans l'UE peut avoir un impact positif sur ses relations avec les partenaires extérieurs. La Russie, qui n'a pas encore tranché sur son modèle de développement, devrait pouvoir traiter plus facilement avec une UE plus souple. La prise de conscience par les Européens des difficultés internes de l'UE pourrait les inciter à changer de regard sur leurs relations extérieures, y compris avec cet « étrange insider » qu'est la Russie. Il faut profiter de cette opportunité.