
Une politique de « petits pas » : les objectifs de la présidence britannique pour le partenariat UE-Russie



Andrew Monaghan

Août 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, 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

Andrew Monaghan est professeur invité au Département d'études de la Défense à *King's College*, à Londres, qui est la composante académique de l'Académie de Défense de la Grande-Bretagne. Il est également chercheur associé au CSRC (*Conflict Studies Research Centre*) de l'Académie de Défense de la Grande-Bretagne et au FPC (*Foreign Policy Centre*), spécialisé sur les relations Russie-UE. Il a récemment soutenu sa thèse sur les conceptions russes des questions de sécurité dans le cadre des relations Russie-UE au Département des études de guerre (*Department of War Studies*) à *King's College*. Il peut être contacté à andrewcm@hotmail.com

Sommaire

Sommaire	2
Résumé	3
Introduction	4
Londres-Moscou : un partenariat mouvementé.....	6
UE-Russie : vers un nouveau départ ?	8
Priorités britanniques: donner de la substance aux projets	10
Principaux obstacles	12
Perspectives et propositions.....	15

Résumé

Les relations de Moscou avec Bruxelles, ainsi qu'avec Londres, ont été mouvementées ces derniers temps. Pourtant, certaines avancées récentes des relations UE-Russie laissent voir un potentiel pour façonner le « partenariat stratégique » sur une base plus réaliste. L'objectif prioritaire de la présidence britannique est de convertir les plans en projets concrets en s'appuyant sur les succès de la présidence luxembourgeoise. Cependant, il existe plusieurs obstacles, en particulier, les divergences persistantes entre les valeurs et des conflits d'intérêts potentiels. Ces difficultés semblent être aggravées par les dysfonctionnements des mécanismes de décision de part et d'autre. Même s'il est possible de donner un nouvel élan au partenariat, le progrès ne sera que lent et à une petite échelle.

Introduction

Dans leur rapport à la Russie, les pays de l'Union européenne (UE) peuvent être classés en deux groupes : les « amis de la Russie » et les « réalistes russes »¹. Le premier, qui comprend la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Grèce, cherche à entretenir de bonnes relations avec la Russie. Le second, qui réunit la plupart des autres états-membres, adopte une approche plus critique à l'égard de Moscou. Le Royaume-Uni est l'un des rares états-membres à être perçu comme étant « entre les deux », c'est-à-dire, critique envers la Russie, mais, en même temps, soucieux de développer de solides relations. Grand voisin de l'UE, principal fournisseur énergétique, puissance nucléaire et acteur clé pour les questions de prolifération, la Russie est considérée par Londres comme un partenaire majeur, « mais qui souffre de problèmes sociaux et du sous-développement des structures juridiques et de marché »². Dans les relations entre l'UE et la Russie, la Grande-Bretagne adopte souvent un profil bas. Néanmoins, elle reconnaît que le rapport de l'UE avec la Russie, surtout dans le contexte de l'élargissement, « a une importance vitale aussi bien pour l'UE que pour la Russie », et s'efforce, par conséquent, de « construire des relations solides entre l'UE et la Russie »³.

Moscou a exprimé son inquiétude au sujet des priorités annoncées par le Royaume-Uni pour sa présidence dans la mesure où la Russie n'y figure pas⁴. Pourtant, Londres est considéré par Moscou comme un partenaire important sur la scène internationale et un pays influent au sein de l'UE. Alexandre Yakovenko, porte-parole du ministère des Affaires étrangères de Russie (MID), a récemment déclaré que Moscou « apprécie les efforts de Londres pour renforcer la coopération entre la Russie et [l'UE] ...son intégration aux structures internationales et sa pleine participation à leur

Traduit de l'anglais (Grande-Bretagne) par Tatiana Kastouéva-Jean.

¹ Cet article est basé sur une série d'entretiens à Paris, à Bruxelles et à Londres en juin-juillet 2005.

² *UK International Priorities: A Strategy for the FCO*, Foreign & Commonwealth Office, 2003, p. 27 <www.fco.gov.uk>.

³ *Prospects for the EU in 2005*, présenté au Parlement en février 2005, p. 23 <www.fco.gov.uk>; *UK International Priorities*, op. cit., p. 35.

⁴ *Priorities for the UK Presidency of the EU 2005*, présenté au Parlement en juin 2005 <www.eu2005.gov.uk>. Cependant, ce document doit être comparé avec les Priorités pour la présidence britannique, formulées par Tony Blair devant le Parlement européen le 23 juin, qui comprennent la Russie et l'Ukraine.

activité⁵». Selon un autre officiel russe, dans la situation actuelle, la présidence britannique offre la meilleure perspective à la Russie »⁶.

⁵ Cité dans « Russia & Britain – partnership if Foreign Policy », *RIA Novosti*, 9 juin 2005 <www.rian.ru>.

⁶ Entretien avec l'auteur à Bruxelles, 15 juillet 2005.

Londres-Moscou : un partenariat mouvementé

La Grande-Bretagne et la Russie ont des relations contrastées. Londres et Moscou coopèrent efficacement dans le cadre des organisations multilatérales, comme les Nations unies ou le G8. Cependant, les deux pays ont des divergences, illustrées par le désaccord sur la guerre d'Irak. Des éléments positifs et négatifs existent sur le plan bilatéral. La Grande-Bretagne est l'un des principaux investisseurs étrangers en Russie, en particulier dans le domaine énergétique. Au cours des deux dernières années, *BP* et *Shell* ont, à titre d'exemple, investi plus de 13 milliards de dollars en Russie⁷. Depuis 2002, les liens économiques sont en plein essor. En outre, le Département britannique pour le développement international (DFID) mène plusieurs projets à caractère social en Russie : depuis 2000, il a investi environ 24 millions de livres par an⁸, notamment, dans la lutte contre le HIV/SIDA et la tuberculose.

Dans le domaine de la sécurité, Londres et Moscou coopèrent sur plusieurs dossiers. Il existe un groupe de travail sur le terrorisme dont le fonctionnement est considéré comme efficace. Plusieurs projets en matière de défense ainsi que des rencontres à haut niveau ont été encouragés. A titre d'exemple, le Royaume-Uni envoie des officiers se préparer aux missions d'observateurs de l'ONU dans le centre russe de formation « Vystrel ». En 2003, la Grande-Bretagne et la Russie ont signé un accord, selon lequel Londres s'engageait à accorder 50 millions de livres pour participer au démantèlement des sous-marins nucléaires mis hors service.

Cependant, les relations diplomatiques ne sont pas exemptes de frictions. Les plus grandes tensions sont provoquées par les décisions britanniques d'accorder l'asile politique à des personnes accusées par la Russie d'activité criminelle ou terroriste. Le rejet par les tribunaux britanniques des demandes d'extradition russes conduit régulièrement Moscou à accuser Londres de double standard⁹. Boris Berezovsky et Akhmed Zakayev sont les cas les plus emblématiques. Dans le même ordre d'idée, on peut évoquer la

⁷ Conférence conjointe du Premier ministre britannique et du Président russe Vladimir Poutine, Foreign and Commonwealth Office, 26 juin 2003, communiqué de presse – discours de Sir Stephen Brown au troisième Congrès pétrolier russe, Moscou, 21 juin 2005 <www.britishembassy.gov.uk>.

⁸ *Russia: Country Strategy Paper, 2001-2005*, p. 7 <www.dfid.gov.uk>.

⁹ « Russia & Britain – Partnership in Foreign Policy », RIA Novosti, 9 juin 2005 <www.rian.ru>.

retransmission par *Channel 4* d'une interview de Chamil Bassaïev¹⁰. Il n'est pas exclu que d'anciens cadres de YUKOS, réfugiés en Grande-Bretagne, ne fassent l'objet de demandes d'extradition de la part de la Russie, ce qui pourrait entretenir ce type de tensions. De plus, en mai 2005, Nikolaï Patrouchev, directeur du FSB, a mentionné les activités de *Merlin*, une organisation non-gouvernemental (ONG), dont le siège se trouve au Royaume-Uni¹¹, soupçonnée d'agir contre les intérêts de la Russie pour le compte du gouvernement britannique. Cette accusation a été fermement rejetée par la Grande-Bretagne.

Les critiques diplomatiques ne sont pas à sens unique. A son tour, la Grande-Bretagne exprime ouvertement ses préoccupations sur l'état de la démocratie, le respect des lois, l'indépendance de la justice, les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales en Russie. Personnellement, Tony Blair se garde de critiquer l'évolution en Russie. Dernièrement, la ligne officielle consistait à prendre acte des promesses de Vladimir Poutine sur le respect des droits de l'homme et à suivre de près ses engagements en la matière¹². En revanche, d'autres personnalités officielles, ainsi que des parlementaires, ont adopté une attitude plus critique. Ainsi, en 2004, ils ont exprimé des inquiétudes sur la nature des élections en Tchétchénie, dont tous les candidats représentatifs avaient été exclus, et sur les élections présidentielles russes, pour lesquelles Vladimir Poutine avait verrouillé les médias. Le gouvernement a également exprimé sa préoccupation devant les violations des droits de l'homme, notamment, les mauvais traitements à l'égard des prisonniers, ainsi que les nominations de membres des services de sécurité aux postes clés¹³. Récemment ces critiques ont aussi été exprimées par la voie bilatérale (23 mai 2005). Le procès de Mikhaïl Khodorkovski, le patron de *Yukos*, a été l'objet de critiques politiques : des démarches ont été entreprises pour exiger le respect des règles internationales pour un procès équitable ainsi que l'indépendance du système judiciaire russe¹⁴.

¹⁰ *Rossijskaâ Gazeta*, 5 février 2005.

¹¹ *Merlin* a travaillé à Nijni Novgorod (assistance aux malades de la tuberculose).

¹² Cité dans « Tony Blair Arrives in Russia to Meet Vladimir Putin », *Mosnews*, 13 juin 2005 <www.mosnews.com/news/2005/06/13/blairarrives.shtml>.

¹³ Ces inquiétudes ont été largement exprimées dans les principaux médias britanniques. Voir, par exemple, « Britain to voice doubts on Putin: As Minister Visits Russia, worry Surfaces on authoritarian rule », *The Guardian*, 5 avril 2004.

¹⁴ Hansard, House of Commons, 6 juin 2005.

UE-Russie : vers un nouveau départ ?

Les relations UE-Russie ont été mouvementées ces derniers temps. En 2003-2004, à la frustration des deux parties, causée par le manque de substance de leurs relations, se sont ajoutées les frictions, provoquées par les conflits d'intérêts dans le voisinage commun, ce qui a alourdi le climat. Les frustrations n'ont pas cessé cette année : les accords frontaliers entre la Russie et l'Estonie, la Russie et la Lettonie n'ont toujours pas été conclus – la Russie s'est retirée de l'accord avec l'Estonie début juillet.

Cependant, la situation pourrait changer prochainement. Officiellement, la présidence luxembourgeoise a été parmi les plus efficaces. Son succès le plus significatif a été la signature (tardive) des feuilles de route pour les quatre espaces communs¹⁵. Les experts ont critiqué les feuilles de route, en estimant qu'elles manquaient de précision, contournaient les principaux points d'action et n'abordaient pas la tension entre les valeurs au sein de cette relation¹⁶. Cependant, certains officiels et un petit nombre d'experts russes et européens expriment un optimisme prudent, car, selon eux, la signature des feuilles de route témoigne d'une approche plus systémique et permet un *tour d'horizon*¹⁷ dans chaque domaine du partenariat. Elles contiennent des engagements concrets et apportent une dimension politique plus substantielle aux bases juridiques, jetées par l'Accord du partenariat et de coopération (APC). Plus profondément, compte tenu des frictions de l'année 2004, il s'agit d'une sorte de « déblayage » du terrain politique et d'une opportunité pour un nouveau départ.

D'autres signes encourageants sont par ailleurs apparus, comme la deuxième session du Conseil permanent de partenariat (CPP) au niveau des ministres des Affaires étrangères, considérée comme positive par les deux parties. Un nouveau cadre de discussion a également été créé : les premières consultations sur les droits de l'homme se sont tenues le 1^{er} mars 2005. La rencontre a été considérée comme un succès par les responsables des deux parties dans la mesure où elle a fourni un forum dépolitisé, au sein duquel les

¹⁵ Voir www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_05/index.htm

¹⁶ Voir, par exemple, Emerson (Michael), « *EU-Russia: Four Common Spaces and the Proliferation of the Fuzzy* », *CEPS Policy Brief*, n° 71, mai 2005, www.ceps.be ; Rapport d'analyse situationnelle préparé par un groupe d'experts russes sous la direction de Sergueï Karaganov intitulé « *Otnošeníâ Rossii i Evropejskogo Soûza: sovremennaâ situaciâ i perspektivy* » [Les relations entre la Russie et l'UE: la situation actuelle et les perspectives], cité dans CEPS Neighbourhood Watch, Issue 5, juin 2005. Pour le texte russe voir www.svop.ru/upload/images/report2.pdf.

¹⁷ En français dans le texte.

deux parties ont pu exprimer leurs préoccupations : l'UE au sujet des opérations russes en Tchétchénie et la Russie au sujet des droits des minorités russes dans les pays baltes. Un autre signe encourageant est le progrès du développement socio-économique dans le Caucase du Nord. Une mission de l'UE a visité la région en avril et a décidé d'accorder 20 millions d'euros pour investir dans la région.

Il existe, par conséquent, quelques raisons d'être optimistes. Il s'agit, il est vrai, de signes isolés, qui montrent, toutefois, que des questions délicates, longtemps restées au mieux « en dehors de l'agenda » et au pire – un problème structurel des relations peuvent être abordées de manière plus réaliste. Au regard du piètre état des relations en 2004 et des priorités britanniques pour les six prochains mois, ils prennent une valeur plus significative.

Priorités britanniques: donner de la substance aux projets

Londres cherche à jouer un rôle actif au cours de sa présidence en faisant progresser efficacement l'agenda dont elle a hérité. La position britannique coïncide avec la nouvelle approche, plus réaliste, adoptée par l'UE dans le prolongement des rapports de la Commission et du Conseil de 2004. Malgré quelques nuances (Londres souhaiterait que l'UE adopte une position plus ferme sur quelques dossiers), il existe peu de différences sur le fond entre la politique britannique envers la Russie et celle de l'UE. Plutôt qu'à introduire de nouveaux éléments, le Royaume-Uni vise à développer les aspects concrets de la relation en commençant par mettre en application les feuilles de route. Londres entend se concentrer sur quatre domaines principaux¹⁸.

Le premier est le dialogue énergétique Russie-UE. Lancé en 2000, il stagne : les difficultés de ce dossier s'expliquent par des différences d'approches. L'UE l'aborde dans l'optique d'un marché libéralisé et dans la position de « l'acheteur », tandis que la Russie, qui est dans la position du « vendeur », connaît un renforcement du contrôle étatique. En outre, l'UE a limité sa participation au dialogue énergétique avec la Russie : la plupart des discussions sont en réalité conduites entre les états-membres et la Russie. Pourtant, le dialogue énergétique est de première importance à la fois pour les deux parties, et Londres entend le réactiver et l'alimenter.

Londres souhaite également faire progresser la coopération socio-économique, récemment lancée pour le Caucase du Nord et poursuivre les consultations sur les droits de l'homme commencées en mars. L'UE entend désormais faire évoluer la nature et le cadre de ces consultations. En clair, elle souhaiterait intensifier le dialogue et obtenir une plus grande implication de décideurs russe à différents niveaux.

Selon les responsables officiels de l'UE, le Royaume-Uni a également essayé de développer la coopération en matière de lutte contre le crime organisé par le biais du Plan d'action contre le crime organisé, adopté en juin 2000. Cette coopération n'a guère progressé, mais les responsables notent que Londres cherche à concilier le Plan d'action avec les feuilles de route afin d'identifier les secteurs d'intérêt réciproque et durable. La coopération contre les trafics de drogues et de personnes, ainsi que les crimes, liés à la haute technologie, en fait partie.

¹⁸ « British Ambassador: Russian-EU summit due this fall », *RIA Novosti*, 3 juin 2005 <www.russiancourier.com/eng/news/2005/07/01/2116>.

La Grande-Bretagne veut également étoffer la coopération dans le domaine de la sécurité extérieure, en améliorant le dialogue sur deux sujets principaux. Premièrement, il s'agit d'enrichir le dialogue dans le cadre du Comité politique et de sécurité (COPS), en lançant des rencontres thématiques. Deuxièmement, Londres entend développer les échanges sur le voisinage commun, notamment sur la Moldavie et la Géorgie¹⁹.

¹⁹ Pour plus de détails voir Lynch (Dov), « Le voisinage commun ou une nouvelle ligne de front ? Le carrefour de la Moldavie », *Russie.Cei.Visions*, n°2, avril 2005 <www.ifri.org/files/Russie/lynch_francais.pdf>.

Principaux obstacles

Cependant, il existe des obstacles manifestes au développement des relations. Les divergences sur les valeurs sont un problème de première importance. Comme nous l'avons vu, le scepticisme de la plupart des experts à l'égard des feuilles de route s'explique par ces divergences, qui ne sont même pas évoquées. Les valeurs communes représentent une base qui consolide les relations : la convergence des intérêts importe, mais les intérêts changent. C'est alors la communauté de valeurs qui cimente la relation.

Douglas Alexander, ministre britannique chargé des Affaires européennes, a déclaré que son pays veillerait au respect de la démocratie, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales²⁰, rappelant ainsi que les différences de valeurs demeurent une question cruciale pour les relations Russie-UE.

Ce point est particulièrement important dans la mesure où les divergences d'intérêts risquent de s'accroître dans un proche avenir²¹. Cela ne s'explique pas seulement par l'intérêt de la Grande-Bretagne pour le Caucase du Nord, dossier toujours très sensible pour la Russie, mais simplement, par le fait que le Royaume-Uni défend les positions, qui altèrent l'ensemble de la relation. Les experts constatent que le Royaume-Uni, à l'instar d'autres états-membres qui défendent une « approche réaliste » à l'égard de la Russie (notamment, les pays Baltes), encourage une attitude plus ferme sur le contrôle de la frontière russo-géorgienne. Parmi d'autres exemples, on peut également évoquer le soutien britannique appuyé à l'élargissement de l'UE et à la politique européenne de voisinage (PEV), qui ont suscité inquiétude et opposition de la part de la Russie.

La situation peut devenir plus délicate avec la récente nomination de Vladimir Tchizhov comme Représentant permanent de la Russie auprès des Communautés européennes²². Même si certains estiment que sa nomination donnera du poids et une nouvelle impulsion au partenariat à travers une meilleure implication des décideurs russes dans les relations Russie-UE, il faut rappeler que V. Chizhov a constamment exprimé son opposition à la PEV. Cette dernière serait à l'origine du déplacement du centre de gravité en

²⁰ Hansard, the House of Commons, 6 juin 2005.

²¹ For a more in depth examination of how interests differ, see the author's "Russian Perspectives of Russia-EU Security Relations", CSRC Paper 05/38, Autumn 2005 <www.da.mod.uk/CSRC/documents/Russian/>.

²² Avant d'être nommé à ce poste, V. Tchizhov a été vice-ministre des Affaires étrangères de la Russie.

Europe : elle attire les pays du voisinage commun vers Bruxelles et isole la Russie. En outre, les relations dans le voisinage commun sont complexes, comme le montre la différence d'approche à l'égard du conflit moldave²³.

Cela nous conduit au principal obstacle de développement des relations : les dysfonctionnements des mécanismes de décision. Les difficultés se situent sur deux plans interdépendants. La première s'explique par l'absence permanente de mécanismes efficaces, capables d'encadrer les relations. Le Conseil permanent du partenariat ne fonctionne pas aussi efficacement que l'on espérait, en grande partie à cause des désaccords sur le format des rencontres. Moscou souhaite le format 25+1, tandis que l'UE reste attachée au principe de la Troïka. Par ailleurs, il y a des divergences concernant les mécanismes opérationnels, en particulier, la transformation des directives politiques en décisions pratiques²⁴.

La seconde difficulté s'explique par les dysfonctionnements des processus de décision de part et d'autre. Malgré les efforts pour unifier les positions des états-membres de l'UE, des divergences majeures persistent dans leur approche de la Russie. Quelques états, comme l'Italie, par exemple, sont plus disposés à éviter certains dossiers – notamment, les opérations russes en Tchétchénie ou les divergences de valeurs – tandis que d'autres, en particulier les nouveaux membres de l'UE d'Europe centrale et orientale, prônent une ligne politique plus ferme. L'incapacité de l'UE à poursuivre une politique cohérente affaiblit inévitablement sa capacité de développer efficacement ses relations.

Du côté russe, il existe également des problèmes dans le processus de décision en raison d'approches divergentes de la part des principales institutions russes. Bien que le président Poutine ait encouragé l'UE à prendre part au développement économique et social du Caucase du Nord, rares sont ceux au sein de l'élite russe qui soutiennent une telle implication étrangère. Les experts européens constatent également des problèmes de coordination des positions russes et, notamment, le manque d'engagement de la principale institution de coordination, le MID, pour encadrer les relations²⁵. Cette situation a des conséquences sur deux plans interdépendants.

Premièrement, le MID n'est pas considéré comme une instance de coordination efficace. Selon les experts de l'UE, il n'exerce pas suffisamment son rôle de coordonnateur « pour huiler les rouages » des relations entre les ministères russes compétents et l'UE. Cela provoque une double difficulté : l'absence de coordination efficace des différents agendas, proposés par les ministères russes et, par conséquent, la difficulté de leur mise en œuvre. De plus, cela limite la transmission d'informations aux ministères compétents après la signature d'accords. Deuxièmement, le MID lui-même est perçu comme un partenaire rétif, adoptant parfois une attitude réfractaire et calculatrice en termes de négociations. L'UE est souvent informée tardivement

²³ Voir Lynch (Dov), « Voisinage commun ou nouvelle ligne de front ? Le carrefour de la Moldavie », *op. cit.*

²⁴ Entretien avec l'auteur, 15 juillet 2005.

²⁵ Entretien avec l'auteur, 15 juillet 2005.

des priorités russes, ce qui laisse peu de temps pour travailler les propositions sur le fond et les transformer en propositions pratiques. Les experts de l'UE constatent que cette approche contribue à la frustration croissante de l'UE et au renforcement du groupe des « réalistes russes ».

Perspectives et propositions

L'optimisme ne peut, par conséquent, être que prudent. Du point de vue de certains officiels européens, le Royaume-Uni, qui ne s'est jamais clairement rangé ni du côté des « réalistes russes », ni de celui des « amis de la Russie », reste crédible pour les deux camps. Londres a donc de bonnes chances de réunir suffisamment d'états-membres pour développer une approche cohérente à l'égard de la Russie. Dans tous les cas, pour être traduits en action pratique – un des principaux objectifs britanniques – les projets ont besoin de s'appuyer sur un large consensus. En outre, la Grande-Bretagne et la Russie ont des priorités proches et une expérience de travail en commun dans certains de ces domaines prioritaires : jusqu'à présent, l'approche ciblée de la Grande-Bretagne a suscité de l'optimisme chez les responsables russes. Pour reprendre la formule de l'un d'entre eux, la Grande-Bretagne ne fait pas assez de promesses, mais fait plus qu'elle ne promet²⁶.

Ceux qui ont accueilli avec optimisme la signature des feuilles de route reconnaissent, toutefois, qu'elles servent uniquement de base ; tout le travail de suivi reste à fournir. Les responsables européens et russes estiment qu'il ne faut pas placer la barre trop haut et que les résultats concrets seront obtenus à petite échelle²⁷. Il ne faut pas oublier que les priorités affichées pour les six prochains mois touchent aux questions les plus sensibles et les plus délicates des relations Russie-UE : le régime de visa, le Caucase du Nord, les droits de l'homme et le voisinage commun. Une avancée sur ces dossiers signifierait un véritable progrès dans les relations en général, mais tenter de les aborder représente un danger potentiel qui risque d'accentuer la tension entre les valeurs.

Les carences dans les mécanismes de décision peuvent compromettre la proximité des intérêts. Ces difficultés contribuent indirectement à renforcer le groupe des « réalistes russes », qui accentuent leur pression afin de durcir la politique à l'égard de la Russie. Dans ces conditions, la présidence britannique doit chercher à obtenir une plus grande implication de la Russie de deux façons :

Consolider les mécanismes des relations. Créés récemment, ils doivent être utilisés pour élargir la coopération avec les ministères russes.

²⁶ Entretien avec l'auteur, 15 juillet 2005.

²⁷ Entretien avec l'auteur, Bruxelles, 15 juillet 2005.

1/ *Réunir un Conseil de partenariat permanent sur l'énergie.* A l'heure où ces lignes sont écrites, il n'est pas encore certain que cette réunion ait lieu, mais le Royaume-Uni doit déployer tous les efforts pour que ce soit le cas. C'est une priorité pour les deux parties, l'un des rares domaines où leurs intérêts coïncident vraiment. L'opportunité doit être saisie : il serait, par exemple, plus difficile de réunir un CPP efficace sur l'environnement.

2/ *Poursuivre les consultations sur les droits de l'homme.* Les prochaines consultations sont prévues le 8 septembre. Le Royaume-Uni doit préserver l'avenir et se garder d'attaques trop virulentes sur la Tchétchénie. La Grande-Bretagne doit essayer d'exploiter les résultats de la première session à travers un dialogue à la fois continu et plus détaillé. Mais le dispositif est fragile. La Russie reste sensible sur ces sujets et se montre peu enthousiaste à l'idée de les aborder. Son retranchement est possible, ainsi que l'échec de ce forum en tant qu'un mécanisme efficace. Une attention particulière doit donc être portée pour assurer la pérennité de ce forum.

3/ *Relancer la dimension septentrionale (DS).* Cette coopération s'est relâchée depuis 2002. Pourtant, c'est l'un des projets les plus aboutis des relations Russie-UE, dans la mesure où la Russie se sent partenaire égal dans ce cadre²⁸. L'élargissement de l'UE accentue l'intérêt de cette dimension. L'UE prépare un troisième Plan d'action de la dimension septentrionale, dont le contenu doit être finalisé en 2006²⁹. Si le Royaume-Uni utilise son influence pour revitaliser cette coopération, elle pourrait constituer une base solide pour enrichir le contenu des relations. Une réunion ministérielle dans le cadre de la DS est prévue à la fin de l'année. Le Royaume-Uni devrait veiller à l'organisation de cette réunion et chercher à réactiver l'intérêt russe pour ce projet.

Préparer la réorganisation des relations UE-Russie. L'une des priorités britanniques pour le sommet d'octobre est le lancement d'une première réflexion sur la forme des relations UE-Russie après 2007³⁰.

1/ *Réfléchir sur l'Accord de partenariat et de coopération (APC).* C'est une question importante, mais sa renégociation sera complexe et délicate. Londres ne doit pas se laisser détourner par des négociations, qui s'annoncent longues et difficiles, mais doit continuer à exploiter l'après-sommet pour alimenter le partenariat en projets concrets. Les projets réussis – même à petite échelle – sur le plan bilatéral Londres-Moscou pourraient être transposés aux relations avec les autres états-membres de l'UE et constituer

²⁸ Pour une excellente vue d'ensemble sur la dimension septentrionale voir Sergunin (Alexandre) et Joenniemi (Pertti), *Russia and the European Union's Northern Dimension. Encounter or Clash of Civilisations?*, Nizhni Novgorod, Linguistic University of Nizhni Novgorod Press, 2003.

²⁹ Multiannual Strategic Programme of the Council, 2004-2006, préparé par six présidences (Irlande, Pays-Bas, Luxembourg, Royaume-Uni, Autriche et Finlande), décembre 2003, p. 21 <www.europa.eu.int>.

³⁰ *Prospects for the EU in 2005. The UK Presidency of the European Union*, présenté au Parlement en juin 2005, p. 22 <www.eu2005.gov.uk>.

une base pratique de coopération Russie-UE. L'expérience britannique en matière de gestion de projets avec les organismes gouvernementaux et civils russes pourrait être utile.

2/ Sensibiliser l'opinion publique aux réussites. La réussite de quelques projets servirait d'impulsion pour consolider les acquis de la présidence luxembourgeoise et alimenter les relations dans une perspective à long terme. Cela contribuerait à créer une base constructive pour commencer la renégociation de l'APC 2006. Londres devrait veiller à ce que *tous* les résultats concrets de la coopération soient largement rendus publics. La coopération sur la non-prolifération des armes de destruction massive est un exemple qui prouve la nécessité d'une telle démarche. Aussi étonnant que cela puisse paraître, malgré son importance et les déclarations de satisfaction des responsables européens³¹, elle demeure jusqu'à présent très peu connue, en particulier, en Russie.

Il est fondamental pour la Russie et l'UE – et la stabilité continentale à long terme – que leur partenariat surmonte les difficultés de la fin 2003-2004. Même si la coopération entre les spécialistes reste tributaire des aléas politiques, la constitution d'un capital de projets réussis pourrait avoir un effet « boule de neige », contribuant à détendre le climat politique. Dans un proche avenir, les attentes doivent demeurer modestes : il est peu probable, que des succès majeurs soient obtenus au sommet du 4 octobre. L'accent doit être mis sur des progrès concrets avant fin décembre, ce qui permettra de faire d'autres petits pas.

³¹ Voir www.europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/npd/index.htm