



UNION EUROPÉENNE/RUSSIE: DE LA STAGNATION À LA DÉPRESSION

par **THOMAS GOMART**
Centre Russie/NEI, IFRI

Au lendemain du sommet de Samara (mai 2007), il est nécessaire de faire le point sur les relations russo-européennes. En effet, celles-ci ne se limitent pas au renouvellement de l'APC (Accord de Partenariat et de Coopération), qui arrive à échéance en novembre 2007. Les relations UE-Russie sont actuellement dans une phase de profonde dépression qui s'explique principalement par le durcissement de la Russie et par la division des États membres sur le type de partenariat à construire avec Moscou. Cet article replace les échanges dans un cadre élargi, incluant notamment l'arrière-plan transatlantique et le projet de puissance de la Russie en identifiant neuf points de crispation entre les deux parties.

Au lendemain du Sommet de Samara (17-18 mai 2007), les relations entre l'Union européenne (UE) et la Russie ne semblent plus seulement suspendues aux négociations en vue d'un nouvel accord-cadre, mais se caractérisent par une méfiance accrue. Annoncées depuis plusieurs mois, les négociations ne sont toujours pas commencées alors que l'APC arrive à échéance en novembre 2007. Sujet éminemment technique, celles-ci connaissent une forte charge politique, en raison du durcissement de la Russie et de la division des États membres sur le type de partenariat à construire avec Moscou. En réalité, les relations UE/Russie continuent à subir les contrecoups du double élargissement (OTAN et UE) de 2004, ainsi que l'accentuation des tensions russo-américaines et les incertitudes du projet européen. Leur caractère inévitable est fortement pondéré par le retour d'une rhétorique de guerre froide. À la veille du

Sommet, Peter Mandelson déclarait que le niveau actuel d'incompréhension et de défiance n'avait pas été atteint « depuis la fin de la guerre froide ». Musclant son discours, Vladimir Poutine accusait, quant à lui, les pays occidentaux « d'ingérence interne » avant d'annoncer un moratoire sur le traité FCE (Forces conventionnelles en Europe) devant la Chambre russe (1). Dit autrement, il n'y a plus guère de sens à examiner la relation UE/Russie de manière introspective; il s'agit de voir comment elle se greffe au contexte stratégique actuel, aux nouveaux contours de la politique russe et aux desseins extérieurs de l'UE.

La dégradation de l'atmosphère se traduit par une nervosité des discours et une fébrilité des comportements laissant l'impression, de part et d'autre, de naviguer au doigt mouillé. Cette impression doit néanmoins résister à l'épreuve des faits, dans la mesure où les échanges entre les deux parties ne cessent de s'intensifier. Cette tendance lourde ne devrait pas se retourner, en raison des besoins énergétiques de l'UE et du désir de consommation et d'ouverture de la société russe.

(*) Thomas Gomart (gomart@ifri.org) dirige le centre Russie/Nei de l'Ifri et la collection numérique Russie. Nei. Visions (disponible en trois langues sur www.ifri.org). Il enseigne à l'École spéciale militaire de Saint-Cyr. Dernier ouvrage: Thomas Gomart et Tatiana Kastouéva-Jean (ed), Russie. Nei. Visions 2007, Paris, Ifri, 2007.

(1) Discours de Peter MANDELSON, Bologne, 20/04/2007. Discours de Vladimir POUTINE, Moscou, 26/04/2007.



À la veille de la présidence finlandaise (second semestre 2006), bon nombre d'analystes s'accordaient sur une stagnation (*zastoť*) des relations (2). En dépit des ambitions affichées par Helsinki, la présidence finlandaise s'est achevée sur un échec: le veto de la Pologne à un mandat de la Commission pour négocier le nouvel Accord de Partenariat et de Coopération (APC). Cet échec a d'emblée placé Berlin en position de médiateur, en l'obligeant à consacrer ses ressources politiques au règlement du différend russo-polonais, plutôt qu'à la refonte du partenariat. En réalité, les relations UE/Russie traversent aujourd'hui une phase non pas de stagnation mais de dépression, qui trouve ses origines dans une série de facteurs.

En premier lieu, le durcissement de la Russie, aussi bien au plan interne qu'externe, entretient un sentiment d'irréconciliable tant la Russie apparaît déterminée à assumer sa « spécificité » (3). Les crispations du Kremlin rigidifient les clivages et schématisent les interprétations de la Russie: d'un côté, celle-ci est vue comme un sujet menaçant, agressif et pour tout dire hostile et, de l'autre, elle est vue comme un voisin puissant et prometteur, avec lequel les raisons de s'entendre l'emportent sur les raisons de s'ignorer. En second lieu, la cyclothymie de l'UE à l'endroit de la Russie traduit un désaccord profond sur la nature de ce partenaire et une inconstance politique. Le discours de l'UE s'est brouillé (non seulement entre États membres, mais aussi entre DG de la Commission) et génère de vives tensions internes, qui se répercutent sur le dialogue UE/Russie (4). En troisième lieu, les déclarations et décisions de Moscou créent une incertitude sur ses intentions véritables; elles ne provoquent nullement les mêmes effets à Berlin, Paris, Londres, Varsovie, Rome, Helsinki ou Budapest. Or, cette palette de réactions est parfaitement maîtri-

sée et utilisée par le Kremlin. Pour ce dernier, il ne s'agit sans doute pas de chercher « la désintégration de l'UE » (5), mais de faire en sorte que les Européens cessent de croire que « la civilisation européenne est meilleure que la civilisation russe » (6). Elles s'inscrivent dans une volonté de repenser les relations avec l'Occident en général et avec l'Union européenne en particulier.

Ce contexte oblige à envisager les relations UE/Russie sous différents angles en analysant les principaux dossiers du moment (I), en examinant les ressorts des positions de l'UE (II), ainsi que ceux des positions de la Russie (III).

— I. —

I. Vers un nouvel APC?

Signé par les deux parties en juin 1994, l'APC n'est entré en vigueur qu'en décembre 1997 à cause de la première guerre de Tchétchénie. Il visait à rapprocher la Russie de la législation et des standards européens dans le domaine commercial. Dans l'esprit des signataires, l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée à la Russie devait permettre de parvenir, à terme, à une zone de libre-échange, tout en envisageant les conditions d'une coopération politique. Rétrospectivement, les autorités russes ne manquent pas de rappeler que l'APC a été négocié par une Russie en situation de faiblesse et ne disposant pas des compétences techniques suffisantes pour percer les mystères des mécanismes communautaires. Outre l'APC, deux autres instruments tissent la toile de fond UE/Russie: le « dialogue énergétique » lancé en octobre 2000 et les « quatre espaces » conçus en mai 2003. Destinés à obtenir des résultats concrets en suivant des « feuilles de

route », ces derniers couvrent le domaine économique, JAI (Justice et Affaires intérieures), de sécurité extérieure et, pour finir, de la recherche et de l'éducation. L'ensemble forme un dispositif – sans équivalent pour les autres partenaires de l'UE – très dense d'organes mixtes et de groupes de travail, dont un Conseil de coopération permanent. En dépit de cette densité et de sa forte politisation (sommets semestriels), ce dispositif n'a pas permis d'absorber les contrecoups du double élargissement de 2004 (OTAN et UE). Au premier trimestre 2004, l'UE a modifié sa position en raison des exigences russes à l'égard des nouveaux membres et de son évolution interne. La Commission s'est alors ouvertement inquiétée de la tension entre les intérêts et les valeurs qui traversait le partenariat (7).

Ce rappel permet de repérer les mutations intervenues depuis le double élargissement. Sur le plan technique, Moscou entend ne pas subir les négociations en vue du nouvel APC, mais au contraire participer à toutes les phases de son élaboration grâce à une expertise mobilisée pour défendre les intérêts russes, expertise qui est loin désormais

(2) Voir par exemple, Sergei MEDVEDEV, « EU-Russian Relations, Alternative futures », Helsinki, FIIA, 2006.

(3) Sur ce divorce, Dmitri TRENIN, « Russia Leaves the West », Foreign Affairs, July/August 2006 et Nikolas GVOSDEV, « Russia: "European" But Not Western? », Orbis, Winter 2007.

(4) Pour une description de ces contradictions vues de Moscou, voir Timofej BORDACEV, « Kazdyj za sebã », Kommersant, 22/11/2006.

(5) Entretien avec un diplomate polonais, Moscou, décembre 2006.

(6) Entretien avec un parlementaire russe (Edinnaã Rossiã), Moscou, décembre 2006.

(7) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia, COM(2004), 9 février 2004.



de révéler les dogmes communautaires. Même si elle est traversée par plusieurs écoles, cette force de recommandations s'accorde sur le principe de défense des intérêts russes et se trouve désormais en mesure d'influencer le débat (8). Sur le plan politique, Vladimir Poutine fait preuve d'une grande assurance vis-à-vis de l'UE. Cette dernière ne représente plus la même valeur cardinale qu'au début de son premier mandat, dans la mesure où le président russe a su globaliser la politique étrangère de son pays (9). Dans le discours, le président russe ne manque jamais une occasion de rappeler que son pays « est une partie intégrante de la civilisation européenne » et partage « complètement les valeurs et principes fondamentaux qui forment la vision du monde de la majorité des Européens ». Il a fait sienne la formule de Romano Prodi: « tout sauf les institutions » (10).

L'objectif de la Commission était d'ouvrir les négociations avant le Sommet de Samara en cherchant à intégrer les « quatre espaces » au nouvel accord et à inclure un large volet énergétique. Cet objectif n'a pas été atteint pour plusieurs raisons. En premier lieu, le veto de Varsovie (qui s'explique par l'embargo imposé par Moscou sur la viande polonaise) illustre la profonde dégradation des relations russo-polonaises. Depuis décembre 2006, toutes les tentatives de médiation ont échoué. En second lieu, les incidents en Estonie témoignent du degré de ressentiment qui prévaut toujours entre Moscou et les pays baltes, à la recherche d'une meilleure solidarité européenne. En troisième lieu, le climat d'incertitude qui règne de part et d'autre: succession de Vladimir Poutine et avenir institutionnel de l'UE. À ces trois obstacles, s'ajoute un manque de confiance, et sans doute de désir. Se connaissant trop, ou pas assez, les deux parties ont perdu beaucoup de leurs attraits l'une pour l'autre.

2. Dialogue ou monologues énergétiques?

Depuis la rupture des approvisionnements gaziers à l'Ukraine en janvier 2006 et ses conséquences sur le marché européen, les relations UE/Russie se sont concentrées sur le dossier énergétique, au risque d'accroître la double asymétrie de leurs échanges. L'UE représente plus de 57 % des échanges extérieurs de la Russie, alors que la Russie représente moins de 6 % des exportations totales de l'UE. Les exportations russes sont très majoritairement composées des produits énergétiques, alors que celles de l'Union sont majoritairement composées de produits manufacturés. Cette dernière asymétrie est la plus préoccupante, dans la mesure où elle tend à circonscrire la Russie à un rôle de fournisseur d'énergie (pétrole et gaz) pour l'Europe, ce qui touche directement son organisation politico-économique. La Russie fournit 50 % du gaz naturel et 20 % du pétrole de l'UE, ce qui représente 78 % du pétrole russe exporté et 90 % du gaz russe. Dit autrement, 75 % des recettes d'exportations de la Russie dépendent directement du seul marché européen de l'énergie. L'objectif de la Commission est d'intégrer la dimension énergétique au nouvel APC et de ne plus se contenter du « dialogue énergétique », coquille vide lancée en octobre 2000 qui n'a nullement atténué les différends.

Cette difficulté à dialoguer s'explique par des définitions contradictoires de la « sécurité énergétique », des situations très dissemblables entre États membres en matière d'approvisionnement et une incertitude croissante de la Russie, en particulier sur le marché du gaz. Pour l'Union européenne, la « sécurité énergétique » signifie l'accès à des ressources suffisantes à des prix raisonnables et se conçoit, avec la Russie, en termes d'interdépendance. Pour la Russie, la « sécurité

énergétique » signifie l'accès aux marchés solvables en limitant leurs contraintes et en obtenant des garanties d'investissements de long-terme de la part des pays consommateurs. Dans le domaine gazier, en raison du monopole de *Gazprom* sur les exportations et les infrastructures de transport, la Russie conçoit son partenariat avec l'UE en termes de contrôle. Un dernier élément contribue à expliquer l'incertitude actuelle: le fonctionnement de *Gazprom* (sa proximité avec le Kremlin, ainsi que la lutte des groupes en son sein) et le volume de ses réserves disponibles, qui oblige à se demander dans quelle mesure le géant gazier russe sera en mesure d'honorer ses volumes d'exportations, sans recourir massivement au gaz en provenance d'Asie centrale (11).

3. La tension intérêts/valeurs

Il est fréquent de souligner la profonde différence de nature entre l'UE et la Russie pour tenter d'expliquer leurs comportements respectifs. La « spécificité russe » et

(8) Parmi les nombreux documents publiés, on peut signaler: « *Rossija-Evrosoüz: perspektivy "Soglaseniä o partnerstve i sotrudnicestve"* » [Russie-UE: perspectives de l'« Accord de partenariat et de coopération »], actes de la conférence internationale organisée par le sous-comité pour la coopération européenne de la Douma d'État de la FR, l'Académie diplomatique près le ministère des Affaires étrangères de la FR, la Fondation interrégionale des initiatives et des technologies politiques « PIT-fond » et le Club ouvert « Dialogue international », Moscou, 16 mars 2006. Sur les différentes écoles en Russie, voir Nadežda Arbatova, « *Russie-UE après 2007: le débat russe* », *Russie.Nei.Visions*, n° 20, juin 2007.

(9) Thomas GOMART, « *Politique étrangère russe: l'étrange inconstance* », *Politique étrangère*, n° 1, 2006.

(10) Vladimir POUTINE, « *Vive le dialogue Europe-Russie!* », *Le Figaro*, 27/03/2007.

(11) Sur ce débat, voir Christophe-Alexandre PAILLARD, « *Gazprom: mode d'emploi pour un suicide énergétique* », *Russie.Nei.Visions*, n° 17, mars 2007; Jérôme GUILLET, « *Gazprom, partenaire prévisible: relire les crises énergétiques Russie-Ukraine et Russie-Bélarus* », *Russie.Nei.Visions*, n° 18, mars 2007.



« la démocratie souveraine » constituent le ciment idéologique du Kremlin. La première indiquerait que la Russie aurait une organisation du pouvoir et un rythme de développement hérités de l'histoire, deux données avec lesquelles les dirigeants russes se devraient de composer. La seconde exprime le rejet de toute forme d'influence extérieure sur son territoire et d'imitation d'un modèle de développement. Plus profondément, la Russie semble vouloir participer à la démonstration que le modèle de relations État/société défendu par l'Occident est moins universel que ce dernier ne le prétend.

Refusant d'apporter les clarifications nécessaires sur son projet, ses frontières et la nature de son pouvoir international, l'UE brouille son image sans parvenir à exister comme acteur de sécurité crédible par rapport à l'OTAN. Cette dualité reste décisive aux yeux de Moscou (12). L'impression de fermeté, d'assurance, voire d'arrogance, de Moscou doit aussi se mesurer à l'aune de la fébrilité et de l'inconstance européenne. L'UE cherche à déplacer le rapport de force géopolitique sur le terrain réglementaire. Cette position était tenable tant que la Russie était en situation d'assistée. Aujourd'hui, les outils de l'UE – assistance technique et diplomatie publique principalement – sont inadaptés à l'euphorique croissance russe et à son comportement de puissance globale. La crise ukrainienne constitue, à n'en pas douter, un point de rupture. Côté européen, elle a principalement été lue comme une tentative d'immixtion russe dans les affaires intérieures ukrainiennes, alors que, côté russe, elle a été lue comme une tentative occidentale de contrecarrer l'influence de Moscou dans l'espace post-soviétique. Cette dernière lecture a renforcé l'idée selon laquelle le véritable acteur géopolitique sur le continent européen demeurerait l'OTAN, vecteur prin-

cipal de l'influence américaine – et non pas l'Union européenne.

Ne parvenant pas à se forger une identité géopolitique, cette dernière a fait de la PEV (Politique européenne de voisinage) le cœur de son action extérieure (13). Or, la Russie a toujours refusé d'être incluse dans ce cadre pour mieux signifier sa volonté de maintenir une relation « d'égal à égal ». La difficulté pour l'UE consiste à concilier la PEV, « partenariat stratégique » avec la Russie, l'action de l'OTAN mais aussi de l'OSCE et du Conseil de l'Europe et, *last but not least*, les relations bilatérales entretenues par les capitales européennes avec Moscou.

— II. —

I. Le poids du bilatéral

Les relations UE/Russie ne peuvent se comprendre sans un suivi constant des relations bilatérales, avec pour question sous-jacente : ces relations renforcent-elles (comme les principales capitales le déclarent officiellement) ou, au contraire fragilisent-elles (comme les observateurs extérieurs ne manquent pas de le noter) le dialogue UE/Russie? Au cours de la séquence 2003-2007, un net clivage est apparu à la faveur de l'élargissement, de la guerre d'Irak, de la « Révolution orange » et des crises énergétiques entre États membres. D'un côté, les tenants d'une ligne très critique à l'égard de Moscou, au premier rang desquels figuraient la Pologne et les pays Baltes, voudraient que l'UE muscle son discours et son action. De l'autre, les partisans d'une relation d'interdépendance étroite avec Moscou, au premier rang desquels figuraient Berlin, Paris et, selon les dossiers, Londres ou Rome, souhaiteraient que la

Russie accepte des compromis durables. Outre son rôle clé de partenaire énergétique, elle s'avère un partenaire indispensable pour des dossiers dépassant le cadre UE/Russie (Iran, Kosovo et conflit israélo-palestinien).

Un des enjeux actuels est de savoir si ce clivage va perdurer ou si l'UE, sous l'impulsion de dirigeants *a priori* moins enclins à valoriser leur « relation personnelle » avec le président russe, va parvenir à retrouver une unité sur la question russe. Dit autrement, succédant à Tony Blair, Jacques Chirac, Gerhard Schröder et Silvio Berlusconi, Gordon Brown, Nicolas Sarkozy, Angela Merkel et Romano Prodi doivent redéfinir, en étroite relation avec leurs partenaires, la relation politique à nouer avec le successeur de Poutine, dont l'identité demeure énigmatique. À moins d'un an des échéances présidentielles russes, cette incertitude sur le personnel politique russe est le meilleur exemple du décalage des systèmes politiques russe et européen.

Cependant, les équilibres entre capitales et leurs champs d'action devraient demeurer. Au risque de schématiser, on peut les cartographier de la manière suivante. Berlin demeure, et demeurera, le partenaire prioritaire de Moscou au sein de l'UE. Encouragée par les appareils d'État, la relation plonge ses racines dans les deux sociétés. Sur le fond, elle s'alimente aux sources de la coopération énergétique. Habile médiatiquement, Angela Merkel a changé le

(12) Roy ALLISON, « Russian security engagement with the European Union » and « Russian security engagement with NATO », in R.Allison, M.Light and S.White, « Putin's Russia and the Enlarged Europe », London, RIIA/Blackwell, 2006, pp. 72-93 et pp. 94-129.

(13) Thomas GOMART, « UE et Russie: un équilibre à trouver entre géopolitique et régionalisme », Russie.Nei.Visions, n° 10(b), mai 2006.



style des échanges sans en altérer la substance (les grands projets comme le NEGP ne sont pas remis en cause) (14).

La politique française à l'égard de la Russie devrait très vraisemblablement faire l'objet d'adaptations de la part de la nouvelle équipe dirigeante (15). Les dernières positions de la Russie ont découragé les tenants d'un « partenariat stratégique » avec Moscou, alors que « l'axe Paris/Berlin/Moscou » est désormais un vestige de l'opposition à la guerre d'Irak. Parallèlement, on note une forme de désillusion à l'égard d'un partenaire russe, considéré comme inévitable, mais de plus en plus imprévisible. De ce point de vue, la décision de *Gazprom* d'écarter les opérateurs étrangers du champ de Shtokman a été, en dépit des dénégations russes, une (mauvaise) surprise pour les autorités françaises. La principale évolution pourrait être la suivante: l'importance de Moscou ne justifierait plus une altération de la cohésion occidentale et européenne. En d'autres termes, la relation de Paris à Moscou devrait se modifier en fonction de deux paramètres: le projet de Paris pour relancer l'UE – ce qui implique de convaincre les nouveaux membres sans être entravé par sa politique russe – et également les ambitions de Paris vis-à-vis de l'OTAN. Ce dernier point est aujourd'hui le plus délicat à percer.

Les relations russo-britanniques ont connu une lente dégradation depuis 2003 qui s'explique par une accumulation de facteurs secondaires: asile politique accordé à des personnalités comme Boris Berezovsky, réaction à l'affaire *Ioukos* et incidents liés aux activités des services de renseignement des deux pays (16). En profondeur, l'évolution de la relation est subordonnée à deux facteurs: la nature du partenariat OTAN/Russie et la situation énergétique de la Grande-Bretagne. Au début du premier mandat de Vladimir Poutine, le rapproche-

ment entre l'OTAN et la Russie (qui a abouti au COR en 2002) a été activement encouragé par Tony Blair. Le regain de tensions entre l'Alliance et la Russie à cause des projets d'élargissement, de l'installation de systèmes américains anti-missile en Pologne et en République tchèque, ainsi que les tensions dans les pays Baltes, se ressent dans le cadre bilatéral. Dans le domaine énergétique, la Grande-Bretagne est devenue importatrice de gaz. Des compagnies comme BP et Shell ont réalisé de lourds investissements en Russie, investissements qui restent toujours en partie tributaires de décisions politiques.

2. « Nouvelle Europe » et « Vieille Europe »

Les séquelles de la guerre d'Irak continuent à se ressentir dans le cadre UE/Russie. Moscou utilise ce clivage pour accentuer les divisions entre États membres et essayer de retrouver de l'influence en Europe centrale par le biais énergétique (17). À cet héritage s'ajoutent les conséquences psychologiques du non français et néerlandais au projet de Constitution européenne. Pour Moscou, ces résultats sont le signe le plus visible de la perte d'attractivité de l'UE et la faiblesse du projet européen.

Dans ce contexte, la relation russo-polonaise revêt une importance particulière. La dégradation des relations ne s'explique pas seulement par le veto polonais. Moscou a parfaitement compris que les outrances de Varsovie, la nature du régime actuel et le degré de proximité avec les États-Unis marginalisaient la Pologne au sein de l'UE (18). Cette dernière souhaiterait placer la relation avec Moscou sur le terrain des valeurs, alors même que son Gouvernement prend des décisions qui embarrassent fortement ses partenaires européens. Moscou exploite ces contradictions en cherchant à stigmatiser la

Pologne dans le rôle d'un pays anti-russe, favorable à un retour de la guerre froide. Il est certain que le vif débat qui s'annonce sur les systèmes anti-missile ne manquera pas de créer de nouvelles tensions.

3. L'arrière-plan transatlantique

Dans le domaine stratégique, l'horizon de la Russie demeure les États-Unis. En effet, l'équilibre nucléaire renforce son statut de puissance globale par rapport aux pays européens. Il ne fait guère de doute que la diplomatie russe va durcir sa position à mesure que les projets d'installations de bases américaines en Pologne ou en République tchèque se préciseront. En avril 2007, Vladimir Poutine a annoncé un moratoire sur le traité FCE (forces conventionnelles en Europe), pierre angulaire de la sécurité européenne depuis la chute de l'URSS, tout en fustigeant l'unilatéralisme américain. À cela s'ajoute l'annonce d'un possible veto sur le Kosovo, qui peut se lire comme une volonté du Kremlin de ne plus subir, mais, au contraire, de se repositionner comme acteur central de la sécurité européenne face à une UE peinant à prouver sa crédibilité dans ce champ.

(14) Alexander RAHR, « Russie-Allemagne: la relation spéciale et la présidence de l'Union européenne », *Politique étrangère*, 1/2007.

(15) Thomas GOMART, « La politique russe de la France: fin de cycle? », *Politique étrangère*, 1/2007.

(16) Andrew MONAGHAN (ed.), « The UK & Russia – A Troubled Relationship », Swindon, *Defence Academy of the UK, CSRC, Russian Series*, 07/17, May 2007.

(17) Keith SMITH, « Russian Energy Pressure Fails to Unite Europe », Washington, CSIS, *Euro-Focus*, January 2007.

(18) Andrey MAKARYCHEV, « Neighbours, Exceptions and the Political: A Vocabulary of EU-Russian Inter-Subjective (Dis)Connections », Michael Emerson (ed.), « The Elephant and the Bear Try Again », Brussels, CEPS, 2006, pp. 23-24.



— III. —

Les rapports russo-américains tissent une toile de fond indispensable à la compréhension des relations UE/Russie (19). Après l'Ukraine, Washington a progressivement durci sa politique à l'égard de Moscou, avec pour point d'orgue le discours de Dick Cheney à Vilnius (mai 2006). Depuis lors, la diplomatie russe rend coup pour coup, en exploitant l'anti-américanisme provoqué par le comportement de l'administration Bush. La part de réaction à la politique américaine est une des clés de son comportement. Dans l'espace post-soviétique, Moscou constate que la marche de l'Ukraine vers les structures euro-atlantiques s'est sérieusement compliquée depuis le retour de Viktor Ianoukovitch et la crise politique permanente. Vis-à-vis de régimes autoritaires comme l'Ouzbékistan, Moscou apporte des garanties de sécurité, tout en se gardant bien, à la différence de Washington ou de Bruxelles, d'évoquer la « promotion de la démocratie » ou le respect des « droits de l'Homme ». Moscou alloue, en outre, des ressources politiques et diplomatiques significatives à des structures multilatérales visant à exercer un contrepoids aux structures euro-atlantiques sur la plaque eurasiatique (Organisation de coopération de Shanghai ou Organisation du traité de sécurité collective) (20).

Ce regain d'influence ne suffit pourtant pas à dessiner les contours d'une véritable politique européenne, c'est-à-dire d'une politique permettant à la Russie de sortir d'une logique d'adaptations aux décisions européennes. En maintenant son actuelle organisation du pouvoir, elle court le risque de n'exercer sa puissance que par le biais des approvisionnements énergétiques et l'usage de son pouvoir de nuisance en matière de sécurité. Ce n'est pas rien, mais cela ne suffira pas à relever les défis auxquels elle est confrontée.

1. Le manque d'attractivité de la Russie

La Russie ne cherche probablement pas à tendre inutilement ses relations avec l'UE, en raison de l'importance cardinale du marché européen pour sa croissance économique. Pour autant, la Russie n'est pas officiellement dans une logique d'intégration, même progressive, avec l'Union; elle défend le principe d'une association ne reposant pas sur un système de contraintes et de valeurs communes. Une des caractéristiques principales de la politique étrangère russe réside précisément dans cette incapacité à élaborer, proposer et conduire un projet positif d'intégration, fondé sur un système de co-décision. Cette incapacité ruine toutes les tentatives d'intégration politique au sein de la CEI.

Le concept de « démocratie souveraine » a des répercussions en politique étrangère et pèse sur la nature du dialogue entretenu avec l'UE. La Russie adopte fondamentalement une posture défensive en voyant règles et normes internationales comme autant d'atteintes à sa souveraineté. Dans le même temps, sa volonté politique d'intégration à l'économie du monde par le biais d'une adhésion à l'OMC implique d'accepter un système de règles (21). L'enjeu pour Moscou devrait consister à s'y adapter, tout en cherchant à utiliser son regain d'influence politique afin précisément de trouver prise sur l'élaboration des règles communes. De même, les ressources financières du pays devraient être orientées de manière plus significatives vers les principaux défis (intégration technologique, organisation de l'immigration et formation de sa population) auxquels la Russie est confrontée

(déclin démographique, crise sanitaire et organisation de l'émigration).

2. Incertitude de la situation intérieure

Les incertitudes sur la succession de Vladimir Poutine pèsent sur le dialogue UE/Russie, dans la mesure où Vladimir Poutine avait fait de l'UE son objectif prioritaire en 2000. Même si elle ne devrait pas être un des enjeux des prochaines élections en Russie (législatives en décembre 2007 et présidentielles en mars 2008), la relation de la Russie à l'Europe demeure structurante pour le Kremlin, mais rien ne dit aujourd'hui que le successeur de Poutine accorde la même importance à ce partenaire.

Plus profondément, les Européens s'inquiètent du regain d'autoritarisme en Russie, et de son éventuelle traduction en politique étrangère. Ce regain s'accompagnerait sans aucun doute d'une résurgence de nationalisme dont les effets commencent à se faire sentir dans l'attitude adoptée vis-à-vis des pays Baltes. Disposant de nouveaux moyens, il est fort probable que Moscou va continuer à accorder la plus grande attention aux minorités russes. Parallèlement, le prochain président russe poursuivra un des objectifs de Vladimir Poutine: permettre aux ressortissants russes de ne pas subir le système de visa de l'UE. Symbolique, ce dossier des visas touche au prestige russe et à l'image qu'ils se font de leur puissance en

(19) Michael McFAUL, « Russia and the West: A Dangerous Drift », *Current History*, October 2005.

(20) Oksana ANTONENKO, « The EU should not ignore the Shanghai Co-operation Organisation », London, CER, May 2007.

(21) Julien VERCUEIL, « La Russie et l'OMC: dernière ligne droite », *Russie.Nei.Visions*, n° 16, février 2007.



Europe. Avec les conditions d'accès au marché, l'UE tient avec ce dossier un de ses principaux atouts. Sur ce point, les deux parties ont progressé lors du Sommet de Samara avec la signature d'un accord de réadmission.

3. Prédominance des enjeux de sécurité

Dans la conduite de sa politique européenne, on l'oublie trop souvent, Moscou continue à accorder une place prédominante aux questions de sécurité et à concevoir ses relations avec ses voisins en termes d'intégrité territoriale et d'équilibre des forces. Moscou demeure dans une logique de puissance classique face à une UE qui tente d'inventer un nouveau modèle d'acteur international. Cette logique conduit Moscou à ne jamais négliger les facteurs militaires. La relance de la dépense militaire ne s'explique plus seulement par un souci de rattrapage des années Eltsine, mais par une volonté de forger un nouvel outil militaire. En bonne logique, les contours de ce dernier devraient répondre à une nouvelle analyse des menaces pesant sur le pays.

En insistant sur la souveraineté, le Kremlin entretient un système de menaces internes et externes, nécessaire à la justification d'une organisation du pouvoir laissant une large place aux structures de force. Cette souveraineté exacerbée conduit la Russie à

une politique d'indépendance visant à défendre, sans fausse honte, ses intérêts nationaux, en tous temps et en tous lieux. Les Européens peinent à comprendre que les « conflits gelés », comme le Kosovo, s'inscrivent dans cette logique de défense des intérêts nationaux et de volonté de marquer un coup d'arrêt définitif à la perte d'influence des années Eltsine dans l'espace post-soviétique, en particulier dans sa composante européenne. À cela s'ajoute une volonté de savourer une forme de revanche vis-à-vis d'Occidentaux, trop sûrs de leur force et de leur bon droit au cours des années de transition. Rien n'indique que le successeur de Poutine n'infléchisse cette orientation, dans la mesure où les forces politiques qui préconisent une intégration, même progressive, avec l'Occident sont aujourd'hui très marginalisées.

*

* *

Les relations UE/Russie traversent une phase de profonde dépression. Au lendemain du Sommet de Samara, la question de sa durée reste ouverte. En effet, la Commission fait montre d'un relatif optimisme sur la capacité de la présidence allemande d'obtenir l'ouverture des négociations avant la fin juin 2007 (22). En revanche, il apparaît pour le moins improbable d'envisager un nouvel accord avant la prochaine élection présidentielle en Russie (prévue en mars 2008). En restant optimis-

te, les négociations, une fois ouvertes, peuvent durer entre dix-huit et vingt-quatre mois, ce qui ne résout pas pour autant la question de la ratification ultérieure par les Parlements nationaux. Le Sommet de Samara peut se lire comme un échec si on se fixe sur l'APC. Cependant, plusieurs avancées ont été possibles notamment avec l'acceptation du principe d'un « mécanisme d'alerte précoce » dans le domaine énergétique pour éviter les crises comme celles de l'Ukraine. Sur un plan plus politique, il peut aussi se lire comme une manifestation plus ferme de la solidarité européenne vis-à-vis de Moscou.

Ce dernier point est sans doute le plus important, dans la mesure où pour saisir la nature des relations UE/Russie, il n'est plus possible de se concentrer uniquement sur l'avenir de l'APC ou des instruments forgés par Bruxelles pour conduire son action extérieure. La dépression actuelle s'explique par le décalage entre une crispation des échanges au niveau politique et leur intensification au niveau intermédiaire. Elle s'explique également par l'importance croissante de facteurs exogènes, qui joueront sur la durée de cette crise. L'UE devrait mieux intégrer à sa démarche les changements intervenus sous Poutine ■

(22) Entretien avec un représentant de l'UE, Bruxelles, mai 2007.