

Quelle place pour la Russie en Europe ?

Thomas Gomart *

Sujet rebattu mais décisif, les relations russo-européennes ne cessent de se compliquer politiquement et techniquement en raison, d'une part, d'une interpénétration croissante et, d'autre part, des contrecoups du double élargissement (OTAN et Union européenne) de 2004. Définir la place de la Russie en Europe renvoie inévitablement au vieux débat qui a opposé les slavophiles aux occidentalistes, à l'origine d'un entre-deux existentiel,

spécifiquement russe que Fiodor Dostoïevski résumait ainsi : « En Europe nous avons été des Tatars, en Asie nous serons à notre tour des Européens ». Aujourd'hui comme hier, le pouvoir russe tenterait donc de sortir du dilemme suivant : comment se rapprocher de l'Europe tout en préservant son identité ?

*** Thomas Gomart**

dirige le centre Russie/NEI de l'Institut français des relations internationales (IFRI) et enseigne à Saint-Cyr Coëtquidan. Dernier ouvrage paru sous sa direction : *Russie.Nei. Visions 2007*, IFRI, Paris, 2007.

Du discours à la réalité des échanges

La question de l'identité européenne de la Russie est réversible. L'Europe peut difficilement faire l'économie d'une réflexion sur sa relation à la Russie, compte tenu de la proximité géographique, des influences culturelles croisées et de multiples liens personnels. Plusieurs comparaisons alimentent cette réflexion. À la différence de l'Empire ottoman, la Russie tsariste est insérée au concert politique de l'Europe monarchique et au concert social de l'Europe aristocratique depuis Pierre le Grand¹. Contrairement à la Turquie actuelle, la Russie n'est pas candidate à l'Union européenne et entretient des relations spécifiques avec l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). De ce point de vue, l'Union européenne et la Russie se trouvent en position asymétrique. Le rapport à l'Union demeure discriminant dans la classe politique russe, alors que le rapport à la Russie, contrairement à celui entretenu avec la Turquie, ne crée pas de véritable clivage au sein de l'espace public européen.

Même si elle ne devrait pas être l'un des principaux enjeux des prochaines élections en Russie – législatives en décembre 2007, présidentielle en mars 2008 –, la relation de la Russie à l'Europe demeure structurante pour le Kremlin. Cependant, depuis 2004, des tensions sont apparues, notamment au sujet des négociations avec l'Union européenne en vue d'un nouvel accord-cadre, de l'opposition de Moscou à l'indépendance du Kosovo ou de sa vive réaction au projet d'installer un bouclier antimissile américain en Pologne et en République tchèque. Ces tensions ne doivent cependant pas masquer l'intensification des échanges russo-européens, qui contribuent, plus que tout autre facteur, à l'ancrage de la Russie à l'Europe.

¹ Pour une comparaison Russie/Turquie, voir Martin Malia, *L'Occident et l'énigme russe. Du cavalier de bronze au mausolée de Lénine*, Seuil, Paris, 2003, pp. 56-62. Pour une mise en perspective historique des deux empires, voir Dominic Lieven, *Empire. The Russian Empire and its Rivals*, Pimlico, Londres, 2003.

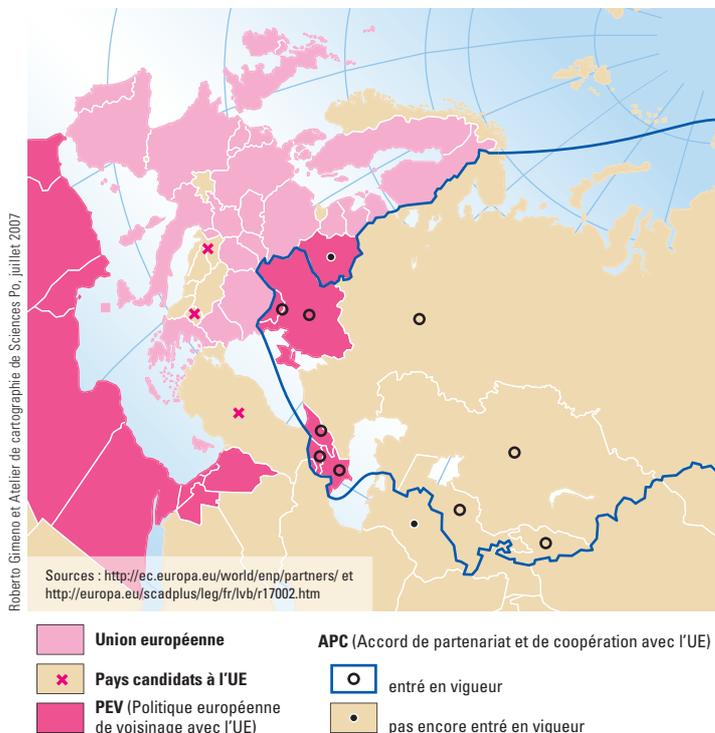
La rhétorique de la spécificité

Dans le discours, Vladimir Poutine 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 »². Défendant une « approche civilisationnelle » du monde, le président russe prend toujours soin de construire son discours autour de deux concepts clés : la « spécificité russe » et la « démocratie souveraine ». À ses yeux, le premier 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. Le second cimente l'idéologie du Kremlin aussi bien au plan interne qu'externe : la Russie refuse toute forme d'influence extérieure sur son territoire et n'a aucune vocation à imiter un modèle de développement, d'où qu'il vienne.

En exaltant la « spécificité » de la Russie, le Kremlin justifie une organisation du pouvoir fondée sur une hypertrophie des « organes » de sécurité – forces armées, services de renseignement et de police – au sein de l'appareil d'État, au détriment de contre-poids issus de la société civile. Les « organes » maintiennent un discours sur les menaces venant de l'Ouest, même si les thématiques du « terrorisme international » et de la « menace islamiste » commencent à renverser le cadre d'analyse traditionnel. Pour certains auteurs, la Russie est un succès historique en termes d'organisation politico-militaire, dans la mesure où elle a toujours su résister, tout au long de son histoire moderne et contemporaine, aux assauts des puissances européennes³. Autrement dit, l'identité de la Russie plonge ses racines dans un système politico-militaire, destiné à résister aux influences extérieures.

Il existe un large consensus en Russie, au sein des élites comme de l'opinion, pour dire que la Russie est une « grande puissance », essentielle à l'équilibre régional (espace post-soviétique), indispensable à la stabilité de l'espace euro-atlantique (Union européenne et OTAN) et déterminante à l'échelle globale. Cette tendance « grand russe » semble être corrigée par les évolutions de la société russe, lassée des aventures militaires, des privations et désireuse de s'ouvrir à l'étranger. En effet, les sondages indiquent deux tendances de fond. Premièrement, l'opinion russe refuse un retour à

La Russie et l'Union européenne



un mode de domination impériale par le biais de moyens militaires⁴. Deuxièmement, elle regarde vers l'Union européenne en termes de mode de vie. Dans ces enquêtes, l'Inde arrive en tête des pays les plus amicaux à l'égard de la Russie, suivie de près par la Finlande, l'Allemagne et la France⁵.

Un décalage croissant

On observe un décalage croissant entre les dirigeants russes et la société sur le rapport à l'Occident, décalage qui s'exprime dans une quête identitaire erratique, qui doit autant aux soubresauts politiques du pays qu'aux aléas économiques des années 1990. La période de « transition » apparaît

² V. Poutine, « Vive le dialogue Europe-Russie ! », *Le Monde*, 27 mars 2007.

³ Marshall T. Poe, *The Russian Moment in World History*, Princeton University Press, Princeton, 2003.

⁴ John O'Loughlin et Paul F. Talbot, « Where in the World is Russia? », *Eurasian Geography and Economics*, vol. 46, n° 1, 2005, pp. 23-50.

⁵ Stephen White, « Russia and "Europe": the Public Dimension », in Roy Allison, Margot Light et Stephen White, *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, RIIA/Blackwell, Londres, 2006, pp. 130-159.

aujourd'hui comme une période révolue, au cours de laquelle les Occidentaux auraient profité de la faiblesse passagère de la Russie pour la piller et la dominer. C'est une des interprétations possibles du dernier discours annuel de V. Poutine (26 avril 2007) au Parlement au cours duquel il a fustigé les ingérences occidentales.

Ce discours de fermeté, cette rhétorique de la « spécificité » et cette obsession d'un dialogue sur un pied d'égalité aussi bien avec l'Union européenne qu'avec l'OTAN ne doivent pas masquer plusieurs facteurs structurants. En premier lieu, les dépenses militaires russes (3,9 % du PIB) enregistrent une hausse très significative (+ 28 % par an hors inflation), ce qui replace la Russie comme puissance militaire de premier plan sur le continent européen. En deuxième lieu, la Russie connaît une croissance très soutenue depuis 1999 qui ne s'explique plus seulement par la rente énergétique. En dernier lieu, les échanges commerciaux et touristiques entre la Russie et l'Europe ne cessent de s'intensifier. Ces flux souffrent d'une double asymétrie. En 2006, la Russie réalise 57,4 % de ses échanges extérieurs avec l'Union européenne, ce qui en fait son premier partenaire commercial. Toujours en cours de négociation pour son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Russie est désormais le troisième partenaire commercial de l'Union européenne après les États-Unis et la Chine, mais elle représente moins de 8 % de ses échanges extérieurs. La seconde asymétrie concerne la nature des biens échangés : les exportations russes reposent pour l'essentiel sur les produits énergétiques, alors que celles de l'Union sont majoritairement composées de produits manufacturés. Cette structure des échanges est préoccupante, dans la mesure où elle tend à cantonner la Russie à un rôle de fournisseur d'énergie (pétrole et gaz) pour l'Europe, ce qui n'est pas sans conséquences sur sa propre organisation politico-économique et sur ses relations extérieures.

La Russie dans les institutions européennes

La relation de la Russie à l'Europe ne se résume évidemment pas à ses échanges avec l'Union européenne. Toute la difficulté d'analyse de la politique russe réside précisément dans son rapport aux différents cadres institutionnels européens et

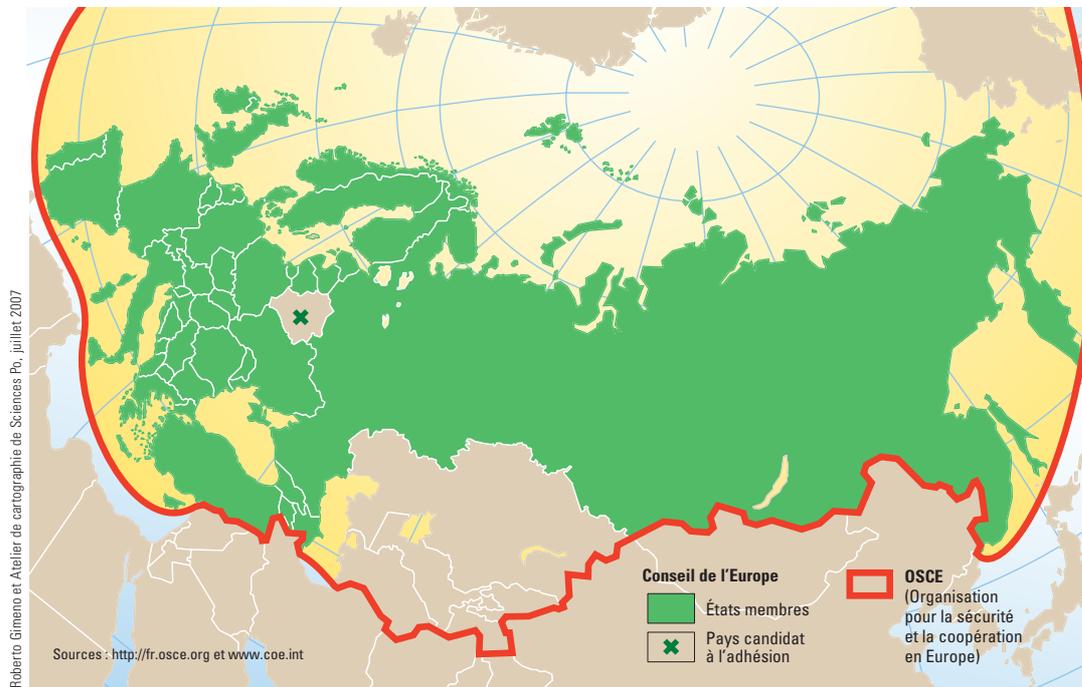
euro-atlantiques. À titre indicatif, au sein du ministère russe des Affaires étrangères, la direction chargée des Affaires européennes suit les relations avec l'Union européenne, l'OTAN, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le Conseil de l'Europe. À cette diversité institutionnelle s'ajoutent les relations bilatérales entretenues par Moscou avec les capitales européennes, qui demeurent des vecteurs privilégiés pour le Kremlin.

Tensions avec l'Union européenne

Les relations entre la Russie et l'Union européenne s'organisent autour de l'accord de partenariat et de coopération (APC). Signé en 1994, il n'est entré en vigueur pour une durée de dix ans qu'en décembre 1997 en raison de la première guerre de Tchétchénie. Cet accord visait à rapprocher la Russie de la législation commerciale européenne. 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. L'APC envisageait, en outre, les conditions d'une coopération politique, mais n'a jamais été conçu comme une étape vers une future adhésion à laquelle aucune des deux parties n'a jamais songé. Cet accord s'inscrivait dans une logique d'intégration progressive en fonction des critères européens. Deux autres instruments bilatéraux tissent la toile de fond des rapports russo-européens : le « dialogue énergétique » lancé en octobre 2000 et les « quatre espaces » conçus en 2003. Destinés à obtenir des résultats concrets en suivant des « feuilles de route », ces derniers couvrent les domaines économiques, de la JAI (justice et affaires intérieures), de la sécurité extérieure et, pour finir, de la recherche et de l'éducation. L'ensemble du dispositif repose sur de nombreux organes mixtes et groupes de travail, dont un Conseil de coopération permanent.

La Russie et la Commission européenne ont engagé des discussions sur la signature d'un nouvel accord-cadre visant à prendre acte de l'augmentation des échanges, à intégrer la dimension énergétique et les « quatre espaces ». Elles sont perturbées par les vives tensions qui existent entre Moscou et certaines capitales européennes, au premier rang desquelles figure Varsovie. En raison de l'embargo décrété par Moscou en novembre 2005 sur ses importations de viande polonaise, Varsovie a mis son veto en décembre 2006 à l'ouverture des négociations sur l'accord qui doit remplacer l'APC. Ces tensions s'expliquent

L'OSCE et le Conseil de l'Europe



également par le fait que Moscou s'estime désormais en position de force par rapport aux années 1990. Vladimir Poutine a fait sienne la formule de Romano Prodi, « tout sauf les institutions », pour bien exprimer son souhait de défendre le principe d'une association avec l'Union européenne ne reposant ni sur un système de contraintes, ni sur des valeurs communes. En d'autres termes, le Kremlin n'entend plus subir les diktats de la Commission, mais participer à toutes les phases d'élaboration du nouvel accord-cadre, en s'appuyant sur des experts qui maîtrisent les mécanismes communautaires et en jouant des divisions entre capitales européennes⁶.

Au cœur de la sécurité européenne

Le rapport de la Russie à l'Europe ne peut se comprendre sans ses liens avec l'OTAN. Pensant leurs échanges extérieurs par le prisme des questions de sécurité, les élites russes ont tendance à concevoir le continent en termes d'équilibre des puissances. À leurs yeux, la relation OTAN-Russie forme l'ossature de la sécurité européenne. Si l'OSCE et l'Union européenne ne sont pas négligées, elles demeurent secondaires. Pour Moscou, l'un des déterminants de la sécurité européenne demeure le degré et la

nature de l'implication américaine. D'où sa vive opposition à un nouvel élargissement de l'OTAN à la Géorgie et à l'Ukraine et à l'installation de systèmes antimissiles américains et de radars en Pologne et en République tchèque. Les relations OTAN-Russie restent profondément marquées par l'intervention de l'Alliance en ex-Yougoslavie en 1999. Pour le Kremlin, cette opération, sans mandat de l'ONU, a marqué un tournant, qui avait entraîné à l'époque une rupture des relations avec l'OTAN. En arrivant au pouvoir, V. Poutine s'est employé à les rétablir et à les normaliser.

En mai 2002, la création du COR (Conseil OTAN-Russie) illustre ce rapprochement, facilité par le soutien de Moscou à Washington au lendemain des attentats du 11 septembre 2001. La Russie et les membres de l'Alliance ne se réunissent plus dans un format bilatéral « OTAN + 1 », comme dans le cadre du Conseil conjoint permanent créé en 1997, mais en tant que partenaires égaux « à 27 ». Néanmoins, cinq ans plus tard, Moscou considère que l'OTAN

⁶ Sur les différents courants de l'expertise russe, voir Nadejda Arbatova, « Russie-UE après 2007 : le débat russe », *Russie.Nei. Visions*, n° 20, juin 2007 (www.ifri.org).

ne respecte pas les termes de l'échange et s'emploie à contrecarrer l'influence russe dans l'espace post-soviétique. Dans ces conditions, il est probable que les relations entre la Russie et l'OTAN connaissent de nouvelles tensions. Une chose est sûre : la Russie se préoccupe davantage des évolutions de l'OTAN que de celles de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), convaincue que l'OTAN demeure le principal acteur de sécurité sur le continent européen. Cette orientation stratégique n'empêche nullement le Kremlin de donner toutes les marques nécessaires d'attention diplomatique à la PESD, car il y voit très clairement un moyen de diminuer l'influence américaine sur la sécurité européenne⁷.

Le durcissement de la Russie à l'égard de l'Europe se ressent dans d'autres enceintes internationales. Héritière d'une vision pan-européenne de la sécurité « de Vancouver à Vladivostok », l'OSCE a longtemps été privilégiée par la diplomatie russe. Celle-ci cherche néanmoins à réduire sa contribution financière – de 9 % du budget en 2004 à 6 % en 2007 –, car elle reproche à l'OSCE de se concentrer sur la surveillance des élections dans l'espace post-soviétique. La diplomatie russe manifeste régulièrement son intérêt pour un renforcement de l'OSCE comme productrice de sécurité. Cette dernière aurait vocation à mener des opérations de maintien de la paix sous mandat onusien. Il est frappant de constater que des tensions entre l'OTAN et la Russie ne manquent pas de se répercuter sur l'OSCE. De manière presque caricaturale, après avoir fustigé les systèmes antimissiles, V. Poutine a annoncé en 2007 que la Russie suspendait l'application du traité sur les Forces conventionnelles en Europe (FCE) signé en 1990, pierre angulaire des mesures de confiance et de sécurité mises en œuvre au lendemain de la chute de l'URSS.

Le regain d'influence de la politique étrangère russe s'exprime à travers des institutions comme l'OSCE. Il s'agit de ne plus subir la contrainte multilatérale, mais au contraire d'utiliser ces organisations pour promouvoir les intérêts russes. Se considérant comme un pôle de puissance autonome, la Russie conçoit le multilatéralisme comme un moyen de relayer son influence, et non pas comme un mode de régulation des relations internationales. Cette attitude se retrouve dans le rapport entretenu par la Russie avec le Conseil de l'Europe, qu'elle a intégré en 1996. Elle en a assuré la présidence pour la première fois dix ans plus tard. Son adhésion était conçue comme une

reconnaissance de son identité européenne et un encouragement à sa transition démocratique. Dix ans plus tard, la régression démocratique et le rétrécissement des libertés publiques conduisent de nombreuses voix à s'interroger sur la crédibilité d'un Conseil de l'Europe présidé par la Russie, comme garant des valeurs démocratiques et des droits de l'homme⁸.

Privilégier les grandes capitales

Les relations russo-européennes passent aussi par les liens bilatéraux entretenus avec les capitales européennes. Héritières d'une tradition diplomatique profondément enracinée, ces relations permettent à Moscou de se trouver en position de force en raison de son poids énergétique, démographique – même déclinant – et militaire. Très explicitement, Moscou privilégie les « grandes capitales » : Berlin, Londres, Paris et Rome. Vladimir Poutine s'est ainsi employé à nouer des relations étroites avec les dirigeants de ces pays (G. Schröder, T. Blair, J. Chirac et S. Berlusconi). La presse russe estime que leur départ a affecté le dialogue Russie-Union européenne en favorisant un sentiment anti-russe alimenté par les nouveaux entrants. Au-delà des affinités personnelles, il faut noter l'importance désormais accordée par Moscou à certains « petits pays » comme la Finlande ou la Hongrie.

Concernant les grandes capitales, il existe très certainement un ordre de priorité pour Moscou, qui fait de Berlin le partenaire principal. L'Allemagne est le premier importateur en Russie (13,5 % du total des importations). La France et l'Italie occupent respectivement le huitième et neuvième rang – avec environ pour chacune 4 % du total des importations. Concernant les exportations, l'Italie est le deuxième partenaire commercial de Moscou (8,5 % du total de ses exportations) et devance l'Allemagne (8 %). Le Royaume-Uni et la France occupent respectivement le dixième et le quatorzième rang. Pour le Kremlin, il s'agit pour ainsi dire de spécialiser chaque relation bilatérale.

La politique vis-à-vis de l'Allemagne s'appuie sur une intensification des échanges commerciaux

⁷ R. Allison, « Russian security engagement with the European Union », in R. Allison *et al.*, *op. cit.*, p. 74.

⁸ Jean-Pierre Massias, « Russia and the Council of Europe: Ten Years Wasted? », in Th. Gomart et T. Kastueva-Jean (dir.), *Russie. Nœi.Visions 2007*, coll. « Travaux et recherches », IFRI, Paris, 2007, pp. 103-119.

La Russie et l'OTAN



et énergétiques, avec le projet de *North European Gas Pipeline* (NEGP) sous la Baltique, ainsi que sur le développement des liens entre les deux sociétés civiles sous les auspices des appareils d'État, à travers le forum de Saint-Petersbourg. La relation avec Paris se concentre sur les questions de sécurité en raison, d'une part, de la position spécifique de la France au sein de l'OTAN et, de l'autre, de l'arme nucléaire. Cette relation devrait s'intensifier dans le domaine énergétique, car les grands groupes français souhaitent nouer des partenariats durables en Russie. Au début de son premier mandat, V. Poutine a misé sur Londres pour se rapprocher de l'OTAN. Aujourd'hui, la Russie entretient des liens financiers de plus en plus denses – qui s'expliquent notamment par l'importance de la communauté russe présente à Londres –, mais les relations russo-britanniques se heurtent à de nombreux désaccords dans le domaine énergétique, sur lesquels se greffent des incidents sans doute liés à l'activité des services spéciaux. L'Italie se révèle être un partenaire énergétique de premier plan pour la Russie. En novembre 2006, Gazprom et ENI ont signé un accord stratégique permettant à Gazprom de vendre directement son gaz sur le marché italien contre une association à l'exploration en Russie. Cette bilatéralisation de la

politique européenne de Moscou est un héritage qui devrait se perpétuer, d'autant que Moscou ne cache plus sa perplexité devant le projet européen.

Repenser les moyens d'action

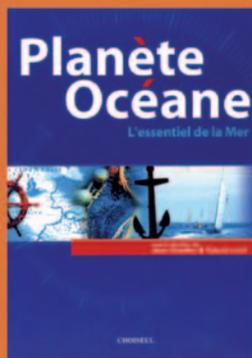
Définir la place de la Russie en Europe oblige à souligner deux données contradictoires. En premier lieu, les relations russo-européennes ne cessent de s'intensifier en termes d'échanges humains, économiques et politiques. En Russie, élites et population continuent à regarder vers l'Ouest, même s'il existe des forces politiques, minoritaires, invitant à rompre cet ancrage et à construire des partenariats stratégiques avec des pays comme l'Inde, la Chine ou l'Iran. L'idée selon laquelle la Russie est en mesure de conduire son développement seule, c'est-à-dire sans entrer dans une quelconque logique d'intégration, devrait continuer à dominer. En second lieu, les relations russo-européennes restent perturbées par une série de désaccords plus ou moins profonds, désaccords qui ne devraient pas manquer de se raviver dans les mois qui viennent sous l'effet combiné du durcissement, intérieur et extérieur, de

la politique russe et des interrogations des Européens sur la délimitation de leur voisinage.

La capacité des Russes et des Européens à trouver ou non des solutions et des compromis sur quatre dossiers sensibles constituera un indicateur de l'état de leurs relations : la négociation d'un *nouveau cadre juridique entre la Russie et l'Union européenne* ; le *statut du Kosovo* – enjeu de la stabilité des Balkans, l'avenir de la province est en suspens en raison de l'opposition de Moscou à son indépendance ; *les conflits dits « gelés »* – Transnistrie (Moldavie), Ossétie et Abkhazie (Géorgie), – toujours faciles à réactiver en cas de désaccords sur d'autres sujets ; *les approvisionnements énergétiques* – les crises énergétiques de 2006 (Ukraine) et de 2007 (Biélorussie) ont rappelé l'importance, à différents degrés selon les pays, du gaz et du pétrole russe pour les économies européennes. L'instrumentalisation politique, de part et d'autre, de ce dossier contribue à dramatiser des échanges qui relèvent pourtant d'une logique d'étroite interdépendance.

Ces dossiers rappellent aux Européens la permanence de la question russe et la nécessité de repenser des moyens d'action forgés pour l'essentiel au lendemain de la chute de l'URSS. Or, la Russie connaît des changements extrêmement profonds, même s'ils sont masqués par les crispations du pouvoir politique⁹. À cet égard, il est possible d'établir une analogie entre les années Eltsine et les années Poutine dans le rapport à l'Europe et, plus largement, à l'Occident. Avec des tonalités et des moyens très différents, les deux mandats se sont ouverts sur une volonté affichée d'ancrage durable à l'Ouest et achevées sur des inflexions eurasistes. Reste à voir si le prochain président russe, qui devrait être élu en mars 2008, suivra lui-aussi une évolution similaire. ■

⁹ Sur cette contradiction de fond, voir Th. Gomart, « Russie : trop-plein d'énergies ou d'inerties ? », in Thierry de Montbrial et Philippe Moreau Defarges, *Ramses 2006*, Dunod, Paris, 2005, pp. 79-94.



528 pages, 29 €
Réf. 9782916722009

En vente chez votre libraire
et sur www.ladocumentationfrancaise.fr
Librairies de La Documentation française
29 quai Voltaire Paris 7e
165 rue Garibaldi – La Part-Dieu – Lyon 3e

Comprendre les enjeux maritimes d'aujourd'hui et de demain

Les meilleurs experts français et étrangers dressent un bilan exhaustif et passionnant des problématiques liées aux océans. L'ouvrage réunit de nombreuses contributions présentées sous 4 grandes thématiques :

- ◆ Économie, ressources et industries de la mer
- ◆ Espaces, droit et frontières maritimes
- ◆ Géopolitique et stratégies navales
- ◆ Science, biodiversité, loisirs et patrimoines

La documentation Française

