
Géorgie, Obama, crise économique : quels impacts sur la relation Russie-UE ?



Timofeï Bordatchev

Janvier 2010

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.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

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

Centre Russie/NEI

© Droits exclusivement réservés – Ifri – Paris, 2009

ISBN : 978-2-86592-655-8

IFRI

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

IFRI-Bruxelles

RUE MARIE-THERESE, 21
1000 BRUXELLES
TEL. : 32(2) 238 51 10
FAX : 32 (2) 238 51 15
E-MAIL : info.eurifri@ifri.org

SITE INTERNET : www.ifri.org

Russie.Nei.Visions

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

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

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique (ou obtenir des informations complémentaires), vous pouvez écrire à l'adresse suivante : info.russie.nei@ifri.org

Derniers numéros

- Andreï Tsygankov, « ["Occidentalistes" et "sinophiles" dans la politique étrangère russe](#) », *Russie.Nei.Visions*, n° 45, décembre 2009 ;
- Dominic Fean, « [Du bon usage de l'UE en Géorgie : "Partenariat oriental" et gestion des conflits](#) », *Russie.Nei.Visions*, n°44, septembre 2009 ;
- Jean-Philippe Tardieu, « [La Russie et les pays du "Partenariat oriental" après la guerre en Géorgie](#) », *Russie.Nei.Visions*, n°43, août 2009.

Retrouvez la bibliothèque de la collection *Russie.Nei.Visions* en ligne sur Pearlrees : <www.pearltrees.com/ifri.russie.nei/map/1_87829/>.

Auteur

Timofeï Bordatchev est le directeur du Centre d'études européennes et internationales à la faculté d'économie et de politique internationales (Université d'État – Haut Collège d'économie), dont il est le vice-doyen. Il est également directeur de recherche au Conseil de politique étrangère et de défense (Moscou). Parmi ses publications récentes : « Dovesfal'skaâ mirovaâ èkonomika » [L'économie mondiale avant le Traité de Westphalie], *Rossiâ v global'noj politike*, t. 7, n° 4, juillet-août 2009 ; « Usilenie Rossii i balans sil v bol'soj Evrope » [Le renforcement de la Russie et l'équilibre des forces dans la grande Europe], chapitre de l'ouvrage collectif *Vojna i mir Dmitriâ Medvedeva* [Guerre et paix de Dmitri Medvedev], Moscou, Éditions Evropa, 2009 ; « Evropejskij soûz i mirovoj ekonomičeskij krizis : ryvok k uglublenu integracii ili konservaciâ složivšihsâ tendencij ? » [L'Union européenne et la crise économique mondiale : approfondissement rapide de l'intégration ou conservation des tendances en cours ?], chapitre de l'ouvrage collectif *Mirovaâ finansovaâ sistema posle krizisa. Ocenki i prognozy* [Le système financier international après la crise. Analyses et prévisions], Moscou, Marosejka, 2009 ; *Novyj strategičeskij soûz. Rossiâ i Evropa pered vyzovami XXI veka : vozmožnosti « bol'soj sdelki »* [Une nouvelle alliance stratégique. La Russie et l'Europe face aux défis du XXIème siècle : les possibilités d'un « grand arrangement »], Moscou, Éditions Evropa, 2009.

Sommaire

RESUME	4
INTRODUCTION	5
INSTABILITE POLITIQUE	7
CONCURRENCE OU INCOMPREHENSION ?	10
INFLUENCE DE LA CRISE ECONOMIQUE MONDIALE SUR LES RELATIONS RUSSIE-UE	12
LE FACTEUR AMERICAIN	15
STAGNATION DES RELATIONS.....	17

Résumé

Les relations entre la Russie et l'Union européenne connaissent actuellement une phase de stagnation, car les institutions et les pratiques existantes ne parviennent pas à s'adapter à la situation politique et économique internationale. Ces relations continuent d'obéir à des schémas dépassés, provoquant une déception voire une défiance réciproque. Toute nouvelle initiative de l'une des parties est perçue par l'autre comme un acte concurrentiel qui ne peut pas contribuer à améliorer les relations. Cette animosité nuit à l'UE dans la mesure où elle réduit sa marge de manœuvre à l'égard de la Russie ; elle pénalise également la Russie, car elle limite l'accès aux ressources nécessaires à sa modernisation.

Introduction

Au cours de cette dernière année, la Russie s'est montrée de plus en plus irritée par l'activité de l'Union européenne sur la scène internationale. Les deux parties semblent incapables de mener une discussion sérieuse sur les problèmes qui les préoccupent. Moscou s'interroge sur l'avenir de l'architecture européenne de sécurité. L'UE, de son côté, s'inquiète du niveau d'intégration de la Russie dans l'économie mondiale et de l'ouverture de son marché aux compagnies européennes¹.

Le seul sujet qui intéresse dans la même mesure les deux parties et à propos duquel elles pourraient avoir un dialogue substantiel est l'énergie. Cependant, le fait que l'UE soit un importateur net et la Russie un exportateur net rend ce dialogue complexe. Pour sortir de l'impasse, il faudrait progresser dans les discussions susceptibles de contribuer à rapprocher les économies et les sociétés, afin que les deux partenaires puissent répondre ensemble aux défis actuels.

La crise économique mondiale, qui a incité les États les plus développés à s'associer dans le but d'élaborer ensemble des réponses communes tout en apaisant l'opinion publique, a fait passer la dimension européenne de la politique étrangère russe au second rang des priorités du Kremlin. Les relations bilatérales entre la Russie et les principaux États de l'UE ont été activées, tandis que Bruxelles s'est retrouvée exclue du cercle des interlocuteurs privilégiés de la Russie. De plus, le réchauffement des relations russo-américaines, tangible depuis l'élection du nouveau président des États-Unis en novembre 2008, et le nouvel agenda russo-américain ont contribué à placer le partenariat avec l'UE au second rang des préoccupations immédiates de Moscou.

Les tentatives de l'UE de concurrencer la Russie dans l'espace post-soviétique ont aussi joué un rôle important dans cette prise de distance. Les présidences tchèque et suédoise de l'UE n'ont pas facilité les relations de l'Union avec la Russie. L'initiative du « Partenariat oriental » et plusieurs propositions de Bruxelles dans le domaine énergétique adressées aux ex-républiques soviétiques n'ont fait qu'augmenter le ressentiment de Moscou à l'égard de l'UE.

La Russie refuse de considérer l'Europe comme une concurrente dans l'espace postsoviétique. Pour elle, les tentatives de l'UE de conduire une politique concurrente dans la région trahissent les relations de partenariat entre Moscou et Bruxelles. Par conséquent, la Russie semble

Traduit du russe par Boris Samkov.

¹ Ces positions ont été régulièrement réaffirmées par les dirigeants de la Russie, par ceux de l'UE et de ses pays membres.

ne plus souhaiter traiter avec l'UE en tant qu'organisation, d'autant que la plupart des pays membres de l'UE préfèrent confier aux institutions de Bruxelles la discussion des dossiers les plus épineux.

De façon prévisible, la Russie a fini par revoir le format de son adhésion à l'OMC (juin 2009)² et a définitivement rejeté la Charte énergétique³. Or ces deux dossiers se trouvent à la base de la stratégie de l'UE, qui est destinée à ouvrir le marché russe aux compagnies européennes et vise à créer, à terme, un espace économique commun ou une zone de libre-échange. Ce double refus de Moscou a porté un coup sensible à l'ensemble de la politique russe de l'UE et a démontré que les dirigeants de la Russie n'accordent qu'une importance relative aux relations avec l'Union.

² Lors d'une session du Conseil intergouvernemental de la Communauté économique eurasiatique (EurAsEC) et de l'Organe suprême de l'Union douanière, le 9 juin 2009, le premier ministre Vladimir Poutine a annoncé sa décision d'« informer l'Organisation mondiale du commerce du souhait de démarrer le processus de négociations sur l'adhésion à l'OMC de l'Union douanière de la République du Belarus, de la République du Kazakhstan et de la Fédération de Russie en tant qu'unité douanière unique ». Ce changement de position a provoqué des interprétations différentes, mais tous les observateurs s'accordent sur un point : l'intégration économique au sein de l'EurAsEC est considérée comme prioritaire par rapport à l'adhésion de la Russie à l'OMC.

³ Le 7 août 2009, Vladimir Poutine a signé un décret gouvernemental stipulant que le gouvernement avait décidé de ne devenir partie ni au Traité sur la Charte énergétique (un document multilatéral visant à libéraliser le commerce des ressources énergétiques dans les pays signataires) ni au Protocole sur l'efficacité énergétique et les aspects environnementaux.

Instabilité politique

Les relations entre la Russie et l'Union européenne dépendent de plus en plus de facteurs structurels internes et externes. La portée de l'ordre du jour bilatéral se réduit, ainsi que la capacité d'action des institutions chargées de l'appliquer. Cela s'explique notamment par la décision de Bruxelles de politiser aussi bien des domaines de coopération traditionnels comme les relations commerciales et économiques que des mécanismes de négociations comme le dialogue entre l'UE et le gouvernement russe.

Parmi les principaux facteurs structurels externes, il faut souligner l'influence des relations russo-américaines, ainsi que le rôle des institutions internationales de sécurité dans la région, comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Par exemple, si l'Union européenne a pu agir avec efficacité au moment de la guerre russo-géorgienne d'août 2008, ce fut précisément grâce au gel quasi-total des contacts entre Moscou et Washington et au retrait de l'OSCE du processus de règlement des conflits dans le Caucase. Par ailleurs, il est inquiétant de voir à quel point les relations entre la Russie et l'UE sont parfois tributaires des processus politiques internes de divers États de l'ex-URSS et deviennent même, dans certains cas, des instruments aux mains de certains leaders de l'espace post-soviétique (comme c'est le cas avec la Biélorussie).

La qualité des rapports bilatéraux entre le pays qui exerce la présidence de l'UE et les pays partenaires reste un facteur interne primordial. Ces rapports pèsent lourdement sur les efforts de l'UE en matière de politique étrangère. En outre, plus l'UE tient à élaborer une position commune sur des questions clés de politique étrangère, moins les décisions qu'elle prend se révèlent satisfaisantes. Dans les relations avec la Russie, ces décisions sont généralement prises en fonction de la règle du « plus petit dénominateur commun ». Bruxelles et les principaux États de l'Union consacrent toujours plus d'efforts pour amortir les effets des initiatives de certains pays membres.

Grâce à l'énergie du président français Nicolas Sarkozy, la gestion de la crise d'août 2008 a été un succès de la politique étrangère de l'Union européenne. Jamais dans son histoire l'UE n'avait joué un rôle politique aussi important. Les efforts diplomatiques de Paris en août-septembre 2008 ont été très appréciés par Moscou. Le président russe Dmitri Medvedev a déclaré lors de la conférence de presse commune à l'issue du sommet Russie-UE de Nice (en novembre 2008) : « J'aimerais, une fois de plus, remercier nos collègues européens, et spécialement le président français, pour leur participation à la résolution des difficultés à un moment particulièrement tendu, et pour leur contribution à l'élaboration des accords

de paix »⁴. Un peu plus tôt, en octobre 2008, la communauté européenne des experts a montré sa capacité à discuter des questions d'actualité internationale les plus pressantes lors de la *World Policy Conference* à Evian⁵.

C'est précisément au cours du second semestre 2008 que les hommes politiques et les experts russes ont dû reconnaître que l'Europe pouvait jouer un rôle indépendant et constructif dans les relations internationales⁶. Cette reconnaissance revêtait une importance particulière à ce moment précis, dans la mesure où le doute planait sur l'issue des élections présidentielles aux États-Unis. Jusqu'à fin septembre 2008, la victoire du candidat républicain John McCain semblait possible. La politique de Washington aurait alors sans doute connu une nette radicalisation. Dans ce cas de figure, l'UE aurait joué un rôle essentiel de modérateur. Quoi qu'il en soit, le conflit russo-géorgien et les efforts du président français ont permis à l'Europe de se doter d'un important capital en matière de politique étrangère.

Malheureusement, l'effet positif de l'implication de l'UE dans le conflit au Caucase a été quasiment réduit à néant par les décisions prises lors du sommet de l'UE le 1^{er} septembre 2008. En décidant d'interrompre les discussions sur un nouvel accord stratégique jusqu'à ce que la Russie ait appliqué les positions du « plan Medvedev-Sarkozy », l'Union européenne a employé la tactique de certains de ses États membres qui ne jouissent pas d'un grand respect aux yeux du Kremlin (comme la Pologne). Après la reconnaissance par Moscou de l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, il est devenu impossible de respecter l'ensemble des conditions de ce plan. Même s'ils ont réagi sereinement à la déclaration du 1^{er} septembre, les dirigeants russes ne s'attendaient certainement pas à ce que l'Europe reprenne à son compte des méthodes chères aux frères Kaczynski, qui ont toujours voulu conditionner l'élaboration de l'accord stratégique Russie-UE à la résolution de différends strictement bilatéraux (telles les conditions d'exportation des marchandises polonaises en Russie). À Moscou, il a toujours été considéré que la préparation du nouvel accord était une affaire trop importante et stratégique pour être instrumentalisée à des fins conjoncturelles.

Il faut cependant souligner que la montée des tensions entre la Russie et l'UE, après août 2008, est due en grande partie aux craintes que les pays de l'UE éprouvent à l'égard du renforcement de la Russie. Historiquement, les États européens estiment que la capacité de Moscou à agir par la force au niveau régional, voire mondial, représente une menace à neutraliser. Il est probable que les pays de l'UE aient considéré la défaite

⁴ Conférence de presse conjointe du président de la République française et président en exercice de l'Union européenne Nicolas Sarkozy et du président de la Commission des Communautés européennes Jose Manuel Barroso sur le bilan du 22^{ème} sommet Russie-UE, 14 novembre 2008, Nice, <www.kremlin.ru/transcripts/2082>.

⁵ Organisée par l'Institut français des relations internationales <www.worldpolicyconference.com/>.

⁶ « Quand d'autres forces n'ont pas voulu ou pas pu le faire, c'est précisément en l'UE que nous avons trouvé un partenaire énergique, efficace et, surtout, pragmatique ». Dmitri Medvedev, discours prononcé à la World Policy Conference, Evian, le 8 octobre 2008, <www.kremlin.ru/transcripts/1659>.

infligée à la Géorgie – l'un des principaux « clients » des États-Unis – comme le franchissement par la Russie d'une limite au-delà de laquelle l'évolution de la situation stratégique-militaire en Europe est devenue imprévisible.

La présidence française avait réussi à améliorer la perception de l'UE par la Russie. Cependant, la position adoptée par l'UE le 1^{er} septembre 2008 a ramené cette perception au niveau qui était le sien avant l'implication de Paris dans le conflit au Caucase. La crise économique mondiale y a aussi contribué, car les États européens ont cherché des réponses séparément – au niveau national – et non conjointement.

La politique de l'UE à l'égard de la Russie s'est retrouvée entre les mains d'interlocuteurs difficiles pour le Kremlin comme la Commission européenne et deux présidences « étrangères » du point de vue de Moscou (les présidences tchèque et suédoise). Ces éléments ont conduit, à leur tour, à la hausse de l'influence des facteurs structurels internes à l'UE sur les relations bilatérales UE-Russie – une hausse accentuée par plusieurs évolutions. Premièrement, il s'agit de la ratification du Traité de Lisbonne et du flou que son entrée en vigueur génère sur les relations extérieures de l'UE. Deuxièmement, les élections au Parlement européen, en juin 2009, ont renforcé des forces défavorables à la Russie au sein de cette institution. Troisièmement, la discussion concernant la présidence et la composition de la nouvelle Commission européenne a pris une place très importante à partir du printemps 2009. Quatrièmement, dans le cadre des vifs débats au sein de l'UE sur les prochaines étapes de la libéralisation du marché gazier, la question des relations entre Moscou et les pays de transit a été instrumentalisée par les partisans de la diversification des sources d'approvisionnement en gaz et de la création, sur le long terme, d'un marché gazier européen unique⁷. Enfin, une fois de plus, la difficulté d'assurer la continuité entre les différentes présidences de l'UE, ainsi que la difficulté de certains pays membres à parler au nom de l'UE plutôt qu'en leur propre nom sur la scène internationale, ont joué un rôle négatif.

⁷ Ainsi, par exemple, le Commissaire européen à l'Énergie, Andris Piebalgs, a déclaré le 14 janvier 2009 au Parlement européen que Moscou et Kiev « ont perdu la réputation de partenaires fiables de l'UE » et que « l'UE ne peut pas se fier à des fournisseurs extérieurs qui ne s'acquittent pas de leurs obligations contractuelles et ne tiennent pas compte de la position des consommateurs ; il est indispensable d'intensifier la politique de diversification et de réduire la dépendance énergétique de l'Union européenne vis-à-vis de la Russie ».

Concurrence ou incompréhension ?

Comme il a été mentionné plus haut, l'état des relations russo-européennes dépend fortement des problèmes internes et du débat politique au sein de l'UE. Cela se manifeste, en particulier, par les malentendus entre les deux partenaires concernant les rapports avec plusieurs États de l'espace post-soviétique. À la suite du double élargissement de 2004 et 2007, l'UE a intégré un groupe d'États dont la politique étrangère est tournée prioritairement vers les pays de l'ex-URSS. Les autorités des pays Baltes, de la Pologne et de la République tchèque considèrent l'espace situé à l'est comme un moyen de renforcer leurs positions dans leurs relations avec l'Europe occidentale ; elles estiment également qu'un rapprochement avec Kiev, Chisinau et même Minsk leur permettrait de continuer de fonder leur politique étrangère sur le sentiment anti-russe.

La Russie, de son côté, considère les États de l'espace post-soviétique comme une zone d'intérêt vital et ne souhaite pas voir d'autres pays y exercer leur influence. C'est d'autant plus le cas qu'à l'origine de la nouvelle politique de « Partenariat oriental » se retrouvent des États avec lesquels la Russie entretient des relations bilatérales très complexes. Ce Partenariat prévoit environ 600 millions d'euros sur quatre ans pour financer des projets de coopération de l'UE avec six États de l'espace post-soviétique (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine). Il a été lancé en mai 2009, à Prague, lors d'un sommet qui a réuni l'UE et les « six » et auquel avaient été officiellement invités les leaders des six États en question, y compris le président biélorusse Alexandre Loukachenko.

Même si leur financement est limité, ces projets européens irritent la Russie. La réaction de Moscou s'explique d'abord par le fait que le renforcement de l'intégration entre l'UE et les « six » (adaptation des règlements, formation d'une zone de libre-échange, etc.) entre en conflit avec les projets d'intégration soutenus par Moscou, à commencer par la création d'une union douanière dans le cadre de la Communauté économique eurasiatique (EurAsEC)⁸. De plus, certaines déclarations des représentants de l'UE visent à inciter les pays de l'espace post-soviétique à renoncer aux obligations qu'ils ont prises dans le cadre de la CEI et de

⁸ La Communauté économique eurasiatique, fondée en 2001, est une organisation économique internationale dont les fonctions ont trait à la formation de frontières douanières extérieures communes pour ses États membres (Biélorussie, Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan, Russie et Tadjikistan), à l'élaboration d'une politique étrangère économique commune, et à la collaboration sur les prix, tarifs et autres composantes du marché commun.

l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC). Cela complique l'élaboration du nouveau Traité de sécurité européenne, auquel Moscou attache une grande importance.

L'ambition de l'UE de concurrencer la Russie sur l'intégralité de l'espace post-soviétique agace encore plus Moscou. Le Kremlin ne veut pas voir l'UE proposer aux pays de cette zone une voie alternative, notamment quand Bruxelles conditionne ses programmes de coopération avec ses États (y compris l'aide des organisations internationales) à un refus *de facto* d'approfondir leur coopération avec la Russie. Cette politique européenne est perçue comme un « jeu à somme nulle » et ne sera jamais acceptée par les Russes. Par conséquent, toutes les actions de l'UE dans l'espace post-soviétique font l'objet d'une suspicion accrue.

Autre conséquence négative notable, relevée par le chercheur français Thomas Gomart : une certaine « provincialisation » des relations entre la Russie et l'Europe⁹. Les deux parties accordent une très grande attention à la concurrence à laquelle elles se livrent dans un espace géographiquement restreint et peu important du point de vue de la stabilité mondiale. Cela réduit la portée de l'ordre du jour bilatéral et les empêche de discuter sereinement des dossiers primordiaux pour l'Europe et le monde. Il en résulte une marginalisation des relations russo-européennes sur la scène internationale, dont les conséquences peuvent se révéler négatives pour les deux parties.

⁹ Th. Gomart, « EU-Russia Relations, Toward a Way out of Depression », IFRI/CSIS, juillet 2008, <www.ifri.org/files/Russie/Gomart_EU_Russia.pdf>.

Influence de la crise économique mondiale sur les relations Russie-UE

L'accroissement des tensions entre la Russie et l'UE, attisées par la reconnaissance unilatérale de l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud par Moscou, a été modéré par le besoin de coordonner les actions visant à juguler les effets de la crise économique internationale. Cette coordination était particulièrement importante pour la Russie qui – à cause de sa forte dépendance à l'égard des prix des ressources énergétiques et, de l'aveu même de ses dirigeants, d'une politique anti-crise inefficace – a été très sévèrement touchée. Elle a connu la décroissance économique la plus forte des pays du G20. Ainsi, au deuxième trimestre 2009, le PIB russe a enregistré une baisse de 10,9 % par rapport à la même période de 2008¹⁰.

Paradoxalement, on peut considérer que la crise économique a eu un effet positif sur les relations russo-européennes. À la suite d'une série de consultations bilatérales, les positions de Moscou se sont rapprochées étroitement de celles d'États aussi importants que l'Allemagne, l'Italie ou la France (trois des représentants de l'UE dans le cadre du G20). Preuve de ces progrès : les intenses échanges entre Moscou et diverses capitales européennes à la veille du sommet du G20 à Londres le 1^{er} avril 2009, et l'alignement de leurs positions sur une série de questions (notamment sur l'élaboration d'une « Charte du développement durable ») lors du sommet.

En outre, la Russie et la plupart des États de l'UE ont opté pour la même stratégie d'adaptation à la nouvelle donne économique et politique. Ainsi, les déclarations de Dmitri Medvedev, José Luis Zapatero et François Fillon lors du forum international Iaroslavl-2009 abondaient toutes dans le même sens sur une question essentielle : le rôle prépondérant de l'État souverain et la nécessité d'améliorer la gestion étatique pour combattre la crise. Les désaccords entre les autorités russes et les principaux pays de l'UE sont surtout apparus dans des domaines comme la réforme des institutions financières internationales, notamment la question de la nouvelle répartition des quotas de voix au FMI et à la Banque mondiale.

Dans le même temps, l'intensification des contacts bilatéraux Moscou-Berlin, Moscou-Paris et Moscou-Rome a eu un effet négatif sur le processus des négociations Russie-UE. Premièrement, le Kremlin et le gouvernement russe ont eu le sentiment que les questions fondamentales de l'agenda international étaient foncièrement réglées au niveau des États,

¹⁰ Estimations publiées dans le rapport de la société FBK, <<http://games08.gazeta.ru/finacial/2009/10/01/3268619.shtml>>.

et non à celui de l'Union. La crise financière puis économique mondiale a démontré, une fois de plus, qu'il était erroné de parler de l'unité solidaire de l'UE et de la perte par ses États membres de leur souveraineté. Les pays de l'UE – et c'est un acquis remarquable de l'intégration européenne – ont, certes, évité de prendre des mesures qui auraient nui à leurs partenaires du marché commun, et ont même réussi à s'accorder sur la « gestion de crise ». Cependant, les décisions concrètes d'allocation d'aides de l'État ou de nationalisation de certaines entreprises ont été prises exclusivement au niveau national. La Russie en a conclu qu'elle devait se concentrer sur les relations bilatérales avec les États au détriment du dialogue avec l'UE.

Deuxièmement, le fait que Bruxelles et les institutions européennes soient restées à l'écart de la lutte internationale contre les conséquences de la crise a également joué un rôle important. La Commission européenne s'est alors appliquée à regagner les positions perdues en multipliant des actions offensives à l'égard de la Russie. Cette tendance s'est particulièrement manifestée dans le cadre des consultations sur le nouvel accord stratégique devant remplacer l'Accord de partenariat et de coopération (APC) de 1997. D'après certains représentants russes, le ton des négociateurs de la Commission européenne s'est nettement durci.

Le travail autour du nouvel accord reste momentanément axé sur le développement du concept des quatre espaces communs (sécurité extérieure, sécurité économique, sécurité intérieure et des droits de l'homme, ainsi que l'espace commun de la science et de l'éducation). Les approches de la Russie et de l'UE sur ce dossier se rejoignent dans la mesure où toutes deux considèrent la nouvelle base politico-juridique comme un document juridiquement contraignant. Dans le même temps, des désaccords sérieux subsistent entre les partenaires sur la profondeur et le degré de développement de l'accord. Aux yeux de la Commission européenne, ce document devra détailler méticuleusement les obligations des parties (dans les faits, celles de la Russie) pour rapprocher progressivement les législations et ouvrir les marchés. La partie russe, elle, estime que, aussi longtemps que le processus d'adhésion de la Russie à l'OMC ne sera pas achevé, il sera impossible de discuter de la mise en place d'une zone de libre-échange lors des négociations sur le nouvel accord.

Des différends subsistent également à propos du rôle que devront jouer les accords sectoriels et à propos de la possibilité de reprendre, dans le nouvel texte, certains éléments de l'APC-1997 actuellement en vigueur. De même, les parties ne trouvent pas de réponse commune à la question de l'insertion de la problématique énergétique dans le nouvel accord. Il faut reconnaître que la Commission européenne et ses représentants chargés des négociations avec la Russie manquent de souplesse, en agissant strictement dans le cadre de leur mandat. La partie russe perçoit souvent leur attitude comme hautaine et moralisatrice et juge le bilan diplomatique de Bruxelles de l'hiver 2008-2009 comme un échec.

Enfin, il n'est pas exclu que l'impact de la crise sur l'économie russe provoque une nervosité accrue dans les relations politico-économiques entre la Russie et l'Union européenne. Cela peut être lié aux tentatives de

certains États-membres de l'UE de profiter de la libéralisation de la vie économique et politique russe (une libéralisation nécessaire étant donné la baisse des prix de l'énergie) pour obtenir des avantages unilatéraux. Une telle approche suscitera indéniablement, du côté russe, une réaction exaspérée et, probablement, une exacerbation de la rhétorique diplomatique.

Le facteur américain

La politique russe à l'égard de l'UE dépend en grande partie des relations entre Moscou et Washington. La Russie est la deuxième puissance nucléaire mondiale après les États-Unis et s'efforce toujours de faire valoir ce statut dans ses relations avec ses autres partenaires. La Russie considère les États-Unis comme le seul interlocuteur avec lequel il convient de discuter d'égal à égal de dossiers essentiels de sécurité globale, comme l'élargissement de l'OTAN ou la mise en place d'un système de défense antimissile.

Dès lors, le réchauffement des relations russo-américaines depuis l'élection de Barack Obama ne pouvait qu'influer négativement sur le dialogue actuellement en cours avec l'Union européenne. Au printemps-été 2009, des questions comme les négociations sur la réduction des forces nucléaires stratégiques ou l'avenir du troisième élément du système de défense antimissile des États-Unis ont été portées à l'ordre du jour. Ces débats ont orienté la majeure partie de l'énergie diplomatique et politique russe vers les États-Unis. L'Union européenne, quant à elle, n'a pas pu, et n'est pas en mesure de jouer un rôle actif sur ces sujets.

Au niveau militaro-politique, l'Union européenne est toujours perçue à Moscou comme un partenaire mineur des États-Unis. Cette perception freine sensiblement le développement du dialogue Russie-UE sur les questions de sécurité. En outre, la nouvelle administration américaine a mis le cap sur une consolidation de ses relations avec l'Inde et la Chine. La ligne suivie par Barack Obama renforce Moscou dans l'impression que le centre de la politique et de l'économie mondiales glisse inexorablement de la région euro-atlantique à l'Asie-Pacifique, tandis que l'UE s'affaiblit sur la scène internationale. Les responsables et experts russes ont compris que les principaux intérêts des États-Unis se déplaçaient vers la région Asie-Pacifique.

Dès l'élection du nouveau président, les États-Unis ont interrompu la mise en oeuvre de plusieurs programmes de politique étrangère particulièrement sensibles pour la Russie. Le processus d'élargissement de l'OTAN a été *de facto* gelé, avec la fin de non-recevoir adressée à l'Ukraine et à la Géorgie. Dès janvier 2009, les États-Unis ont laissé planer le doute sur l'installation en Pologne et en République tchèque du troisième élément de leur système de défense antimissile. La décision définitive sur cette question, prise début septembre 2009, a été accueillie très favorablement à Moscou et dans plusieurs capitales de l'Union européenne.

Si les nouvelles orientations du dialogue russo-américain, proposées dans le cadre de ce qu'on a appelé le « reset button », venaient

à être confirmées et soutenues par l'activation des relations entre les milieux d'affaires et la communauté des experts, l'Europe continuerait de reculer au second plan des priorités de Moscou en matière de politique étrangère. Cette tendance se renforcera encore plus si Washington décide d'entamer une discussion sérieuse sur la nouvelle architecture européenne de sécurité, ce qui n'est pas inclus pour l'heure dans les discussions officielles.

Stagnation des relations

Le dialogue sur la nouvelle architecture européenne de sécurité constitue aujourd'hui l'élément central tant des relations bilatérales Moscou-Washington que du triangle Russie-Europe-États-Unis. Les événements d'août 2008 ont illustré le délabrement du système européen de sécurité régionale. Aucune des organisations internationales actives dans la région – OSCE, OTAN, Conseil de l'Europe, Organisation du traité de sécurité collective, UE – n'a su prévenir le déclenchement d'un conflit armé.

Pourtant, les propositions avancées par Dmitri Medvedev, en mai 2008, n'ont suscité de la part des pays de l'UE ni soutien clair, ni rejet formel. Les critiques les plus fréquentes adressées à l'initiative russe ont trait à son caractère trop général et au fait que la Russie ne précise pas sa vision de la future architecture de sécurité régionale. Du point de vue russe, si l'initiative Medvedev peine à alimenter un dialogue fructueux, c'est avant tout parce que la plupart des pays de l'UE sont satisfaits de l'état actuel de l'architecture de sécurité européenne et estiment qu'une bonne partie des problèmes de la Russie sont dus à son refus d'intégrer l'ordre existant, fondé sur les institutions et les règles occidentales.

Par conséquent, Moscou considère qu'en raison de ses dissensions internes et de la présence, en son sein, d'un groupe antirusse, l'Union européenne ne peut être un partenaire efficace de la Russie sur de nombreux dossiers sécuritaires. Le niveau maximal de dialogue et de coopération que l'on peut envisager se limite, pour l'instant, à la lutte conjointe contre certaines nouvelles menaces transnationales comme, par exemple, la piraterie.

Cependant, une analyse plus poussée de l'expérience de la période 1991-2008 montre que la tension apparue après les événements du Caucase est largement liée à l'inertie dans laquelle les relations russo-européennes s'étaient enlisées au cours des années précédentes. Le volume des liens économiques, commerciaux, culturels et humains entre la Russie et les pays de l'UE augmente sans discontinuer. Le rapprochement dans le domaine des réglementations se renforce également, ce à quoi contribuent largement les feuilles de route des quatre espaces communs, que les deux parties ont adoptées en mai 2005. Sur toute une série de questions relatives à la sécurité, les intérêts de la Russie et d'une majorité écrasante des États de l'UE coïncident objectivement. Ils s'accordent sur la nécessité d'empêcher la remilitarisation des relations internationales en Europe, de prévenir le danger du déclenchement de guerres à grande échelle à un moment où un nouveau partage du monde est en cours, de défendre la valeur universelle du droit et des institutions internationales, de s'engager en faveur du règlement pacifique des conflits, de soutenir la

stabilité dans le « Grand Moyen-Orient » et d'améliorer la compétitivité des économies dans un contexte de concurrence globale.

Néanmoins, dans des domaines aussi cruciaux que le dialogue politique, le commerce international, l'énergie et les investissements, les parties éprouvent les plus grandes difficultés à parvenir à des solutions acceptables pour tous. Les formats existants ne sont pas adaptés aux nouveaux problèmes et défis, et fonctionnent « à vide ».

L'inertie des relations russo-européennes est due en grande part à un problème bien connu : l'absence d'une vision claire des objectifs stratégiques. Pour l'UE, cela s'explique par le fait que les pays-membres ont des positions très différentes sur ces questions ; que leurs priorités en matière de politique étrangère et de relations économiques avec les pays tiers ne sont pas toujours les mêmes ; et que structurellement, l'UE est forcée de rechercher des solutions qui conviennent à tous ses membres. En Russie, l'explication tient à la fluctuation entre, d'une part, le pragmatisme qui a marqué la politique étrangère ces dix dernières années et, d'autre part, le sentiment d'une responsabilité particulière quant aux destinées de la plupart des États de l'ex-URSS. Ce dernier facteur incite de plus en plus Moscou à consolider son influence dans les pays de l'espace post-soviétique.

L'UE ne parvient pas à élaborer une politique globale à l'égard de la Russie. Celle-ci l'a déçue, car elle n'a pas suivi la voie de développement libérale-démocratique empruntée par les pays d'Europe centrale et orientale. En outre, Bruxelles ne sait pas quel modèle de relations adopter. Le capitalisme qui s'est instauré en Russie est principalement de nature bureaucratique et reste extrêmement corrompu. De plus, les organes du pouvoir violent régulièrement les droits des citoyens. Il est compréhensible que l'UE regarde cela d'un œil critique. Il appartient à la Russie d'élaborer et de proposer un modèle de coopération à long terme.

Or, Moscou n'arrive pas à définir avec exactitude quel rôle l'UE doit tenir dans la modernisation de l'économie et de la société russes. La classe politique russe ne sait toujours pas quel modèle socio-économique choisir. Les tendances favorables à une voie de développement non-européenne sont relativement puissantes. Suivre ces tendances reviendrait à abandonner la construction d'un État de droit et d'une démocratie développée, et à mettre fin à la lutte contre la corruption.

Dans ce contexte, la question du rôle de l'UE reste centrale. Traditionnellement, l'Europe a incité la Russie à moderniser ses institutions ; elle a aussi représenté pour elle une source d'investissements, de valeurs sociétales, de développement de la composante innovatrice de l'économie, de perfectionnement des infrastructures de transport et d'information. Pour l'heure, on ignore à quel point le cadre politico-juridique existant, ou celui proposé lors des négociations, peut contribuer à progresser dans toutes ces directions.

Cependant, pour la majorité des représentants de l'élite russe, il apparaît clairement que la Russie n'a pas d'autre modèle à suivre pour sa modernisation que celui de l'Europe. De l'avis des experts russes reconnus, « l'Europe est l'une des sources principales de la civilisation et

de l'identité russes, de la modernisation sociale et culturelle de la Russie »¹¹. Objectivement, le recours à l'expérience et au potentiel de l'Asie de l'Est et du Sud-Est ou de l'Inde est limité. Pour l'heure, la stagnation dans laquelle se trouvent les relations entre la Russie et l'UE nuit à la modernisation et à la consolidation de la Russie.

La fatigue, l'irritabilité et le mépris à l'égard de l'Europe cumulés au cours de ces derniers mois ne peuvent pas servir de base fiable à une politique russe de long terme. Les mesures pratiques visant à rapprocher les réglementations en vigueur, de même que l'approfondissement des relations économiques, exigent de faire passer le dialogue politique à un niveau supérieur. Or, pour cela, des efforts sérieux devront être consentis, non seulement par la Russie, mais aussi par l'Europe.

¹¹ S. Karaganov, I. Ôrgens, « K soûzu Evropy », *Rossijskaâ Gazeta*, 6 novembre 2008, <www.rg.ru/2008/11/06/russia-europe.html>.