
Voisins distants : la présidence suédoise de l'UE et la Russie



Eva Hagström Frisell
Ingmar Oldberg

Juillet 2009

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 : 978-2-86592-565-0

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 (évaluation par des pairs et suivi éditorial).

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

Derniers numéros

- Anatoli Vichnevski, « Les enjeux de la crise démographique en Russie », *Russie.Nei.Visions*, n° 41, juin 2009 ;
- Aurel Braun, « L'OTAN et la Russie : perceptions des menaces après la Géorgie », *Russie.Nei.Visions*, n° 40, mai 2009 ;
- Thomas Gomart, « Russie : Obama à l'épreuve de l'héritage Bush », *Russie.Nei.Visions*, n° 39, avril 2009.

Auteurs

Eva Hagström Frisell est analyste senior à l'Agence suédoise de recherche pour la défense (FOI). Son principal domaine d'expertise est la politique de sécurité et de défense de l'Union européenne. Elle est co-auteur de *Russia-EU External Security Relations: Russian Policy and Perceptions* (2007). Ses publications les plus récentes sont consacrées à la coopération entre les Nations unies, l'Union européenne et l'Union africaine dans les opérations de maintien de la paix en Afrique ; à la sécurité et la défense dans le cadre du Traité de Lisbonne ; et au développement des capacités militaires de l'UE. Elle a rédigé deux chapitres de l'ouvrage collectif *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (sous la direction de S. Olsson, à paraître chez Springer).

Ingmar Oldberg a été pendant plusieurs années vice-directeur chargé de recherche à l'Agence suédoise de recherche pour la défense (FOI), spécialisé dans la politique étrangère et de sécurité de la Russie. Parmi ses dernières publications : *The Shanghai Cooperation Organisation: Powerhouse or Paper Tiger?* (2007) ; *Membership or Partnership? The Relations of Russia and its Neighbours with NATO and the EU in the Enlargement Context* (2004) ; et *Kaliningrad: Russian Exclave, European Enclave* (2001). Il a participé aux ouvrages collectifs *Russia: Re-emerging Great Power* (sous la direction de Roger E. Kanet, Palgrave Macmillan, 2007) ; *Russia as a Great Power* (Jakob Hedenskog et al., Routledge, 2005) ; *Security Dynamics in the Former Soviet Bloc* (sous la direction de Graeme P. Herd et Jennifer D.P. Moroney, Routledge Curzon, 2003). En 2001-2002, il a été chercheur invité à la Fondation de la science et de la politique (*Stiftung Wissenschaft und Politik*) à Berlin.

Sommaire

RESUME	4
INTRODUCTION.....	5
LA SUEDE ET LA RUSSIE, L'ARRIERE-PLAN DES RELATIONS	7
L'HERITAGE BILATERAL	7
VALEURS MORALES ET POLITIQUE ETRANGERE.....	8
INTENSITE DES ECHANGES ECONOMIQUES	10
LA DIMENSION ENERGETIQUE DES ECHANGES	12
LE NORD STREAM, UN DOSSIER SENSIBLE	13
LA PRESIDENCE SUEDOISE A-T-ELLE DES PROJETS POUR LES RELATIONS EU- RUSSIE ?	15
LES PRIORITES DE LA SUEDE.....	15
LES NEGOCIATIONS SUR UN NOUVEL ACCORD UE-RUSSIE.....	16
COOPERATION REGIONALE DANS LA MER BALTIQUE.....	18
LE PARTENARIAT ORIENTAL : QUELLE REACTION RUSSE ?.....	19
CONCLUSIONS	21

Résumé

La Suède et la Russie sont deux voisins proches aux relations compliquées. Les deux pays entretiennent des rapports politiques stables et accroissent leurs échanges économiques et culturels, surtout au niveau régional. Cependant, ils cultivent depuis longtemps une méfiance réciproque et leurs approches de la démocratie et des droits de l'homme divergent significativement. En outre, la Suède ne dépend pas des exportations de gaz russe et n'a aucune raison de soutenir la construction d'un gazoduc sous la mer Baltique. Durant sa présidence de l'UE, au cours du second semestre de 2009, la Suède va donner la priorité à des dossiers comme le changement climatique, la croissance économique et la région de la mer Baltique. Elle va cependant poursuivre les efforts des présidences précédentes pour parvenir à un nouvel accord de partenariat avec la Russie. L'adoption d'une stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique sera sa mission majeure. Cette stratégie sera liée à la politique de la Dimension septentrionale, consacrée à la coopération régionale avec la Russie. La Suède va également promouvoir l'application du Partenariat oriental avec les voisins du sud et de l'ouest de la Russie. Ce processus peut toutefois compliquer les relations de l'Union avec la Russie et inciter cette dernière à exercer une pression accrue sur les candidats au « Partenariat oriental ». Pour résumer, la Suède souhaite coopérer avec Moscou, mais ne sacrifiera pas à cette relation son dévouement aux valeurs démocratiques et aux droits de l'homme.

Introduction

Au cours des douze derniers mois, les relations entre l'Union européenne (UE) et la Russie ont connu deux crises majeures. Premièrement, la guerre russo-géorgienne en août 2008, qui a suscité un tollé en Europe. L'UE a condamné la réaction disproportionnée de la Russie à l'assaut géorgien sur l'Ossétie du Sud, puis la reconnaissance par Moscou de l'indépendance de cette même république et de l'Abkhazie. Les négociations sur un nouvel accord de partenariat UE-Russie ont été gelées¹ et n'ont repris qu'en novembre 2008. Deuxièmement, le conflit gazier russo-ukrainien en janvier 2009, qui a provoqué une pénurie de gaz dans plusieurs États de l'UE en plein hiver. Cette querelle a révélé la dépendance de l'Union à l'égard de l'énergie russe et la nécessité d'une politique énergétique commune.

Ces deux crises ont mis en évidence les principaux obstacles à l'établissement d'un partenariat stratégique entre l'Union européenne et la Russie. Les deux partenaires ont des visions divergentes de leur voisinage. L'UE souhaite l'intégration économique et politique de ses voisins, ainsi que l'élaboration de règles et d'institutions communes. La Russie, elle, privilégie les relations entre grandes puissances, basée sur la non-ingérence dans les affaires intérieures et les zones d'influence de l'autre. Par conséquent, le Kremlin préfère les contacts bilatéraux directs avec les membres importants de l'UE.

Du côté de l'UE, il s'avère très difficile de mettre en œuvre une politique commune à l'égard de Moscou. Les États membres ont des perceptions très divergentes de la Russie et de la meilleure manière de traiter avec elle. Ces différences s'expliquent en grande partie par les expériences historiques des pays membres, leur situation géographique, leur degré de dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie et le niveau de leurs échanges économiques avec elle. De ce point de vue, la Suède ne se distingue pas des autres membres de l'Union.

Même si elle est plus peuplée que ses voisins nordiques, la Suède demeure un État relativement petit (9,2 millions d'habitants) avec une tradition de non-alignement en matière militaire. Aujourd'hui, la politique de défense de la Suède repose sur la sécurité commune, essentiellement dans le cadre de l'UE et avec une attention particulière accordée à l'Europe du Nord et à la mer Baltique. La Suède privilégie l'approche politique dans le cadre de l'Union plutôt qu'une éventuelle adhésion à l'OTAN, une option qui, jusqu'à présent, n'a jamais été sérieusement envisagée.

Traduit de l'anglais par Boris Samkov.

¹ Conseil de l'Union européenne, Conseil européen extraordinaire, Bruxelles, « Conclusions de la présidence, » 1^{er} septembre 2008.

Dans ses relations avec la Russie, la Suède est considérée comme un « pragmatique réservé », de la même manière que le Royaume-Uni ou des États de taille plus modeste comme le Danemark et l'Estonie². Cet article préfère qualifier la Suède et la Russie de « voisins tièdes », qui entretiennent des relations politiques stables et des liens économiques croissants, mais dont les rapports sont rendus compliqués par une méfiance mutuelle enracinée dans le passé, par des valeurs divergentes et par des points de vue opposés sur certaines questions clés de politique internationale.

En dépit du changement de gouvernement en 2006, la plupart des priorités de la présidence de la Suède en 2009 sont les mêmes que lors de sa dernière présidence en 2001, quand Göran Persson était le chef d'un gouvernement conduit par une minorité social-démocrate. Aujourd'hui, le premier ministre Fredrik Reinfeldt dirige un gouvernement de centre-droit basé sur une coalition de quatre partis. Même si l'opinion publique et les partis politiques suédois éprouvent des sentiments ambivalents à l'égard de l'intégration européenne, le gouvernement actuel a relevé les ambitions de Stockholm, déclarant que « la Suède doit occuper une place claire et incontestable au cœur de la coopération européenne »³. En 2001, la présidence suédoise avait fait avancer l'élargissement de l'UE vers l'Est ; en 2009, elle insistera sans doute sur la coopération entre les membres de l'UE à propos de la mer Baltique et sur les relations de l'Union avec les six pays du Partenariat oriental (PO). À cet effet, le ministre des Affaires étrangères, Carl Bildt, joue depuis longtemps un rôle actif dans les relations de l'UE avec l'Europe de l'Est.

² M. Leonard et N. Popescu, *A Power Audit of EU-Russia Relations*, Londres, European Council on Foreign Relations, 2007.

³ Government Offices of Sweden, « Statement of Government Policy 6 october 2006 », 6 octobre 2006, <www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/70233>.

La Suède et la Russie, l'arrière-plan des relations

L'héritage bilatéral

La Suède et la Russie se sont affrontées pendant des siècles pour le contrôle de la Baltique. Cependant, depuis la perte de la partie finnoise de son royaume en 1809, la Suède a toujours évité d'entrer en conflit direct avec la Russie puis avec l'Union soviétique. Sa politique de neutralité l'a tenue à l'écart des deux Guerres mondiales. Pendant la guerre froide, la ligne officielle appliquée par les gouvernements sociaux-démocrates était « non-alignement en temps de paix et neutralité en temps de guerre ». Cependant, dans les faits, la politique étrangère suédoise était plus proche de l'Occident – une position partagée pleinement par l'opposition de droite. L'Union soviétique critiquait les accords de la Suède avec l'OTAN. Plusieurs incidents – la destruction d'un avion de reconnaissance DC-3 au-dessus de la mer Baltique en 1952, des affaires d'espionnage et l'échouement d'un sous-marin soviétique dans les eaux suédoises en 1981 – ont mis à l'épreuve les relations entre Stockholm et Moscou. Après la guerre froide, la formule officielle est devenue « non-alignement militaire avec option de neutralité en cas de guerre dans la région », ce qui signifiait que la neutralité n'était pas la seule option envisageable et que la Suède pouvait s'engager dans des conflits loin de son territoire. Cette formulation a permis à la Suède de rejoindre l'UE, perçue avant tout comme une alliance politique⁴.

Les relations russo-suédoises se sont significativement améliorées dans les années 1990 quand, avec le soutien de l'Occident, la Russie a amorcé sa transition vers la démocratie et l'économie de marché. Lorsque les forces militaires russes ont été soumises à une réduction drastique, la Suède a également rationalisé son armée, qu'elle a restructurée afin d'en faire un outil adapté à des opérations de gestion de crises. Les échanges avec la Russie ont augmenté à tous les niveaux, un processus qui a culminé avec la visite du président Boris Eltsine à Stockholm en 1997. À cette occasion, Eltsine a rendu hommage au non-alignement et à la « neutralité » de la Suède, présentés comme un modèle à suivre pour les candidats à l'adhésion à l'OTAN comme les pays Baltes⁵. Des progrès ont

⁴ Government Offices of Sweden, « Sweden's security policy », réactualisé le 19 janvier 2009, <www.sweden.gov.se/sb/d/3103/a/116839>.

⁵ *Dagens Nyheter*, 2 décembre 1999.

également été accomplis sur le dossier concernant l'enquête sur le sort du diplomate suédois Raoul Wallenberg (disparu dans Budapest occupée par l'armée soviétique dans les derniers jours de la Seconde Guerre mondiale), ainsi que sur d'autres questions héritées de la guerre froide.

Valeurs morales et politique étrangère

Depuis 2000, les relations russo-suédoises ont continué à se développer. Les deux parties les qualifient de normales et de stables, tout en se prononçant généralement en faveur de leur renforcement. Cependant, on constate un certain déséquilibre dans les échanges officiels à haut niveau. L'ancien président Vladimir Poutine n'a jamais donné suite aux nombreuses invitations à effectuer une visite officielle en Suède qui lui ont été adressées après les visites en Russie du roi Carl Gustav XVI en 2001 et, de manière moins formelle, en 2007⁶. Cela peut paraître compréhensible puisqu'il s'agit de relations entre un petit État et une grande puissance. Par ailleurs, au cours de son mandat présidentiel, V. Poutine a visité de nombreux petits pays partout dans le monde, y compris la Finlande, où il s'est rendu à plusieurs reprises. Ce déséquilibre, s'il n'est pas le même que celui observé dans les relations entre Moscou et les pays Baltes – ouvertement boycottés par les leaders russes depuis des années –, traduit une forme de négligence et certains désaccords. Quelles en sont les possibles raisons ?

En premier lieu, au regard des principes clés de la politique étrangère suédoise (promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit), la Suède s'est montrée plus intransigeante que les autres pays de l'UE dans ses critiques à l'encontre de la Russie de Poutine et de son tournant autoritaire. Les assassinats jamais élucidés de la journaliste Anna Politkovskaïa et de l'agent Alexandre Litvinenko ont été perçus comme des signes inquiétants⁷. À l'instar d'autres pays occidentaux, la Suède a déclaré que plusieurs élections tenues en Russie n'avaient pas été justes.

La Suède a également fustigé, avec plus de véhémence, que la majorité des États de l'UE l'« opération anti-terroriste » russe en Tchétchénie, et a appelé à plusieurs reprises à une solution politique aux problèmes de cette République⁸. Si le conflit tchétchène a aujourd'hui officiellement pris fin, certains de ses aspects continuent de peser sur les relations russo-suédoises. Par exemple, la Suède refuse d'extrader vers la Russie les réfugiés qui en sont originaires (principalement des Tchétchènes accusés de crimes), la Russie n'offrant pas suffisamment de

⁶ Il faut noter que V. Poutine s'est rendu à un sommet de l'UE à Göteborg en 2001, pendant la présidence suédoise de l'UE, où il a eu un entretien bilatéral avec Göran Persson.

⁷ Government Offices of Sweden, « Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Policy », 14 février 2007, <www.sweden.gov.se/5304/a/12057>.

⁸ *Dagens Nyheter*, 13 avril 2004. Voir aussi : I. Oldberg, *The War on Terrorism in Russian Foreign Policy*, Stockholm, Swedish Defence Research Agency, 2006.

garanties pour un procès équitable. De son côté, Moscou se plaint régulièrement que le site Internet « terroriste » *Kavkaz Center*, hébergé en Suède, n'ait pas été fermé⁹.

Les opinions des deux parties divergent également sur les questions internationales, particulièrement à propos des États Baltes. Qu'elle soit dirigée par un gouvernement social-démocrate ou de centre-droit, la Suède a toujours soutenu ces États et leur adhésion à l'UE et à l'OTAN, à condition qu'ils répondent aux critères pour ce qui a trait aux droits de leurs minorités russes. La Russie, quant à elle, a pendant des années tenté de s'opposer aux projets des États Baltes, affirmant que des centaines de milliers de russophones y étaient victimes de discriminations¹⁰. En outre, la Suède a été l'un des soutiens les plus actifs de l'Estonie en 2007, quand des Russes locaux, soutenus par Moscou, ont violemment protesté contre le déplacement d'un monument commémorant la Seconde Guerre mondiale à Tallinn. Pendant cette crise, la Suède a également fourni des équipements à la police estonienne¹¹.

Stockholm soutient également les autres États post-soviétiques dans leur désir de se rapprocher de l'UE et de l'OTAN, voire d'y adhérer. Le ministre suédois des Affaires étrangères Carl Bildt a condamné l'offensive russe contre la Géorgie en août 2008, qu'il a qualifiée de conduite agressive et incompatible avec le droit international et les principes fondamentaux de sécurité et de coopération en Europe. Il a rejeté les arguments de la Russie, qui estimait avoir le droit d'intervenir dans un pays étranger pour y défendre des personnes possédant la citoyenneté ou un passeport russes, et a comparé cette politique aux interventions de la Serbie dans les États ex-yougoslaves et à l'emploi de cette même doctrine par Hitler en Europe centrale il y a soixante-dix ans. En tant que président du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (CE), Bildt s'est rendu à Tbilissi pendant la guerre, où il a publiquement déploré les actions militaires russes et appelé à un cessez-le-feu immédiat et au respect de l'intégrité territoriale de la Géorgie¹².

Comme d'autres États de l'UE, la Suède a interrompu ses échanges militaires avec la Russie tout en prenant la décision de ne plus dissoudre d'autres garnisons militaires, comme elle en avait l'intention. Les diplomates russes – tout comme l'opposition suédoise – ont fermement condamné la comparaison avec Hitler, et les dirigeants russes ont fait savoir qu'ils ne souhaitaient pas rencontrer Carl Bildt lors de sa venue à Moscou en tant que président du CE¹³. Cependant, à la différence de plusieurs membres centre-européens de l'UE, Bildt et son homologue britannique David Miliband ne se sont pas opposés à la reprise des

⁹ A. Kadakin, « Russia and the World », conférence à l'Association of International Affairs d'Uppsala, Uppsala 19 janvier 2009, <www.ryssland.se/emb_e76.htm>.

¹⁰ On trouvera plus de détails sur ce sujet dans : I. Oldberg, *Reluctant Rapprochement: Russia and the Baltic States in the Context of NATO and EU Enlargements*, Stockholm, Swedish Defence Research Agency, 2003.

¹¹ *Dagens Nyheter*, 27 juin 2008 ; Interfax, 2 mai 2007.

¹² Government Offices of Sweden, « Situationen i Georgien » [La situation en Géorgie], 9 août 2008, <www.regeringen.se/sb/d/7757/1/109208>.

¹³ *Svenska dagbladet* ; *Aftonbladet*, 2 octobre 2008.

négociations sur un nouvel accord de partenariat UE-Russie, même s'ils ont déploré la réaction disproportionnée de la Russie à l'égard de la Géorgie¹⁴. Au terme de cet épisode, Bildt est redevenu *persona grata* en Russie dans la cadre de la troïka européenne¹⁵. Apparemment, pour les deux parties, poursuivre le dialogue est plus important que d'échanger des critiques virulentes ou de se boycotter réciproquement.

Intensité des échanges économiques

Les relations commerciales sont un aspect important des rapports russo-suédois que les deux parties souhaitent développer. En 1991, la Suède a commencé à fournir à la Russie une aide économique afin de faciliter sa transition vers une économie de marché. La Suède s'est focalisée sur le développement régional du Nord-Ouest de la Russie, notamment à Saint-Pétersbourg et Kaliningrad, et des liens bilatéraux se sont noués entre les régions et les villes suédoises et celles du Nord-Ouest russe. La Suède entrée dans l'UE en 1995, l'assistance est devenue plus multilatérale, notamment dans le cadre de la Dimension septentrionale (voir plus bas)¹⁶. Toutefois, depuis que l'économie russe affiche une croissance stable et que le respect des droits de l'homme a commencé à reculer sous Poutine, le gouvernement social-démocrate de Stockholm a décidé de remplacer l'aide au développement par la coopération de voisinage et de réduire le nombre de projets¹⁷. En 2008, le gouvernement de centre-droit a décidé de supprimer progressivement les projets bilatéraux d'ici à 2010, tout en se concentrant sur les questions sociales, les droits de l'homme et la reconstruction du Caucase du Nord¹⁸.

Les échanges commerciaux ont constamment augmenté, surtout depuis le début du siècle¹⁹. Les exportations suédoises – essentiellement des produits de télécommunications, des véhicules et des produits chimiques – ont augmenté de 30 % en 2007-2008 ; et les exportations russes – presque entièrement composées de ressources énergétiques – se

¹⁴ Government Offices of Sweden, « Statement by foreign ministers », 10 novembre 2008, <www.regeringen.se/sb/d/10008/a/115248>; *Dagens Nyheter*, 11 novembre 2008.

¹⁵ C. Bildt, « Nyttiga överläggningar » [Des négociations utiles], 11 février 2009, <www.carlbildt.wordpress.com/2009/02/11>.

¹⁶ K. Eduards, M. Krivonos, L. Rylander, *Det svenska stödet till reformprocessen i Ryssland 1991-2008* [Le soutien suédois au processus de réformes en Russie], Stockholm, Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), 2009 ; *Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik 2000* [Russian Statistical Yearbook 2000], p. 19-21.

¹⁷ Government Offices of Sweden, ministère des Affaires étrangères, *Strategi för utvecklingssamarbetet med Ryssland 2005-2008* [Stratégie pour la coopération en matière de développement avec la Russie], p. 4 et suivantes. L'aide la plus importante a été offerte en 2004 (465 millions SEK). Près de la moitié de cette somme a été consacrée à des projets environnementaux.

¹⁸ Sida, « Sidas insatser i Ryssland avslutas » [Les projets de la Sida en Russie sont achevés], 29 janvier 2008, <www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=1227>.

¹⁹ En 1995-2005, les importations suédoises ont presque quadruplé, et les exportations ont triplé (*Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik 2007* [Russian Statistical Yearbook 2007], table 25.7.).

sont accrues de 53 %, avant tout grâce à l'augmentation du cours du pétrole²⁰. Les investissements suédois ont également connu une croissance rapide, ce qui fait de la Suède l'un des 10 à 12 principaux investisseurs étrangers en Russie. Stockholm investit principalement dans les matières premières, les services et le marché des valeurs²¹. IKEA est le plus grand investisseur suédois, et l'un des principaux investisseurs étrangers en Russie en dehors du secteur énergétique.

Il faut cependant noter que seulement 4,1 % des importations suédoises proviennent de Russie et que 2,4 % des exportations du pays sont destinés à la Russie en 2008, ce qui représente moins que les échanges de la Suède avec ses petits voisins nordiques ou avec les Pays-Bas. Les officiels russes le déplorent et souhaitent diversifier leurs échanges commerciaux avec la Suède en augmentant les exportations de produits industriels russes²². Bref, en dépit de la hausse des échanges, les deux partenaires ne sont ni très importants l'un pour l'autre, ni mutuellement dépendants.

En outre, plusieurs facteurs restreignent les échanges commerciaux. Comme dans les autres États de l'UE, les entreprises suédoises (soutenues dans leurs récriminations par le gouvernement) se plaignent depuis longtemps de la bureaucratie russe, de la criminalité et du manque de clarté des règles en Russie. Ces problèmes ont conduit à la multiplication des appels à l'adhésion de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En avril 2008, Moscou a brusquement augmenté le prix de son bois de construction de 50 % dans le but de protéger sa propre industrie du bois. Cette décision a particulièrement affecté les industries suédoise et finlandaise. Les deux gouvernements ont protesté, affirmant que ce changement de tarif violait les accords que la Russie avait signés avec l'UE dans le cadre du processus de son adhésion à l'OMC. Après quelques discussions, facilitées par l'UE, la Russie a remis à plus tard la hausse prévue²³.

Un autre problème entrave le commerce et les autres échanges : la question des visas. En tant que membre de la zone Schengen de l'UE, la Suède impose un régime de visa aux citoyens russes désireux de se rendre sur son territoire. Les procédures suédoises comptent parmi les plus indulgentes, la Suède étant par ailleurs l'un des trois États ayant ouvert un

²⁰ Swedish Trade Council, « Trade profile : Russia », <www.tradeprofiles.swedishtrade.se/print-asp?id=99>. Selon Statistics Sweden (SCB), Utrikeshandel med varor [Commerce extérieur des matières premières], <www.scb.se>, les exportations russes ont augmenté de 27 % en 2007 et de 51 % en 2008. La balance commerciale a été de 31,38 milliards SEK en 2008 contre 22,68 milliards SEK en 2007.

²¹ A. Kadakin, « Swedes are reliable and responsible partners », *External Economic Relations 2008*, 2008, p. 16 ; en 2007 les investissements suédois ont atteint un niveau record de 1,2 milliard de dollars, contre 0,8 milliard en 2006, tandis que les investissements russes sont passés de seulement 3,5 millions de dollars en 2006 à 117 millions en 2007.

²² *Idem*, p. 19. En 2006, la Finlande a reçu plus de quatre fois plus d'exportations russes (3,2 % du total russe) que la Suède, et a exporté vers la Russie près de deux fois plus que la Suède (2,9 % du total russe). *Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik 2007* [Russian Statistical Yearbook 2007], table 25.7.

²³ Government Offices of Sweden, Communiqués de presse, 6 mai 2008, 13 novembre 2008 ; Discours, « Anförande av Ewa Björling vid Virkesforum », [Discours de Ewa Björling au *Timber Forum*], 9 septembre 2008, <www.regeringen.se>.

consulat dans l'enclave russe de Kaliningrad. C'est pourquoi le nombre de visites de touristes russes en Suède n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années²⁴. Quant aux visas russes, la Suède se plaint depuis longtemps des changements incessants des règles et des coûts élevés. Cela explique en grande partie pourquoi le nombre de touristes suédois en Russie n'a guère augmenté depuis l'époque soviétique. La Russie demande régulièrement à l'UE de supprimer le régime des visas et insiste sur le principe de réciprocité, visiblement au nom du prestige propre à une grande puissance. Certains Suédois ont suggéré que la Russie supprime unilatéralement les obligations de visa pour les citoyens de l'UE (comme l'a fait l'Ukraine). Cet acte aurait exercé une pression sur l'UE et l'aurait incitée à suivre l'exemple russe²⁵.

La dimension énergétique des échanges

Le degré de dépendance de la Suède à l'égard de l'énergie russe est l'une des questions essentielles dans les relations entre les deux pays. Comme la plupart des États européens, la Suède n'est pas auto-suffisante en matière énergétique, et doit recourir à l'importation pour satisfaire ses besoins en pétrole. La part du pétrole brut en provenance de Russie est passée de 5 à 32 % entre 2001 et 2007, ce qui fait de la Russie le premier fournisseur de pétrole de la Suède, devant le Danemark, la Norvège et l'Iran²⁶. La Suède importe également de Russie du combustible nucléaire et, occasionnellement, en hiver, de l'électricité²⁷.

Cependant, en raison de l'importance de sa consommation d'électricité, la part des combustibles fossiles dans les approvisionnements en énergie primaire de la Suède est l'une des plus basses parmi les pays occidentaux. L'électricité est principalement produite à l'intérieur du pays, par des centrales hydrauliques et nucléaires, chacun de ces types de production d'électricité fournissant 46 % des besoins de la Suède²⁸. Si un

²⁴ Statistics Sweden, « Inkvarteringsstatistik för Sverige 2007 » [Statistiques de séjours d'une nuit ou plus en Suède], p. 18, <www.scb.se>.

²⁵ S. Hirdman, « Några reflexioner angående Sveriges förhållande till Ryssland » [Quelques réflexions sur les relations de la Suède avec la Russie], in M. Bergquist et A.W. Johansson (dir.), *Säkerhetspolitik och historia* [Politique de sécurité et histoire], Inbunden, Hjalmarson & Högberg, 2007, p. 163.

²⁶ Svenska petroleuminstitutet (SPI) [Swedish Petroleum Institute], « Råoljeimport » [Importations de pétrole brut], <www.spi.se/statistik.asp?omr=1&kat=5>. Pour ce qui est du fioul domestique, la Russie a fourni en 2004 44 % de la quantité importée par la Suède, et environ 11 % du fioul total. R.L. Larsson, *Nord Stream, Sweden and Baltic Sea Security*, Stockholm, Swedish Defence Research Agency, 2007. D'après l'ambassadeur de Russie, la Suède dépend de la Russie pour 55 % de sa consommation de pétrole dans la mesure où 2 % proviennent du pétrole russe acheté sur le marché des matières premières auprès des Pays-Bas et de l'Allemagne. A. Kadakin, *op. cit.* [21], p. 19 ; Ambassade de la Fédération de Russie au Royaume de Suède, « Interview de l'ambassadeur de Russie, S. E. M. Alexander Kadakin /.../TV8, Sweden », 4 novembre 2007, p. 1, <www.ryssland.se/emb_e46.htm>.

²⁷ 20 % des besoins en combustible nucléaire d'après A. Kadakin, *op. cit.* [21], p. 19 ; R.L. Larsson, *op. cit.* [26], p. 66.

²⁸ R.L. Larsson, *op. cit.* [26], p. 63 ; International Energy Agency (IEA), « 2006 Energy

référendum tenu en 1980 a décidé que le pays devait sortir progressivement du nucléaire et, depuis, deux réacteurs ont été fermés, cette perte a été largement compensée par l'augmentation de l'efficacité des autres centrales. En 2009, le gouvernement a décidé que de nouvelles centrales nucléaires seraient construites pour remplacer les anciennes. L'abondance d'électricité est telle que la Suède envisage d'installer un câble afin d'en exporter vers la Lettonie et la Lituanie.

Quant au pétrole, la majeure partie des importations suédoises est destinée au secteur du transport et non à la production d'énergie. Près d'un tiers des produits pétroliers raffinés en Suède sont exportés dans un but commercial²⁹. La dépendance suédoise à l'égard du pétrole russe est également limitée par le fait que le pétrole est acheminé par tankers dont l'itinéraire peut-être modifié, tandis que les pipelines lient les parties l'une à l'autre.

Le Nord Stream, un dossier sensible

La question des importations de gaz naturel en provenance de Russie est devenue essentielle avec le projet *Nord Stream*, qui consiste à installer un pipeline traversant la mer Baltique pour relier la Russie à l'Allemagne. Ce projet, dont Gazprom est l'actionnaire majoritaire, est fortement soutenu par l'État russe qui le présente comme une contribution substantielle à l'approvisionnement énergétique de l'Europe.

Le gaz ne représente qu'environ 1,5 % du total des approvisionnements en énergie primaire de la Suède. La totalité est importée par des pipelines depuis le Danemark, vers un petit réseau situé dans le sud-ouest du pays. De ce point de vue, la Suède diffère totalement de la plupart des États d'Europe centrale et orientale membres de l'UE, qui sont extrêmement dépendants à l'égard de la Russie³⁰. La Suède n'a donc pas besoin du pipeline pour satisfaire ses propres besoins. En 2008, le ministre de l'Environnement, Andreas Carlgren, a rejeté la première requête de *Nord Stream*, qui souhaitait faire passer le gazoduc à travers les eaux territoriales suédoises, et demandé un rapport plus complet portant sur l'éventuel impact de cette installation sur l'environnement, une présentation des itinéraires alternatifs par voie terrestre et des consultations avec les autres États riverains³¹.

balance for Sweden », <www.iea.org>.

²⁹ R.L. Larsson, *op. cit.* [26], p. 68 et suivantes; SPI, « Försörjningsbalans 2007 » [L'équilibre des marchés], <www.spi.se/statistik.asp?art=114>. La Suède exporte plus de produits raffinés qu'elle n'en importe.

³⁰ R.L. Larsson, *op. cit.* [26], p. 67; R.L. Larsson, *Energisäkerhet – Sveriges och Europas beroende av importerade energibärare* [Sécurité énergétique – dépendance suédoise et russe à l'égard des vecteurs énergétiques], Stockholm, Swedish Defence Research Agency, 2006, p. 19 (table 2).

³¹ *Ny teknik*, 13 février 2008.

Les hommes politiques et les experts suédois ont critiqué ce projet pour son manque de transparence, affirmant que le coût du pipeline passant par la mer serait excessivement élevé et que les approvisionnements russes en gaz pourraient ne pas suffire à couvrir la demande européenne. Les Suédois redoutaient aussi que ce pipeline soit utilisé comme un prétexte permettant à la Russie d'accroître sa présence militaire dans la mer Baltique et de se livrer à des activités d'espionnage. En construisant ce lien direct avec l'Allemagne, la Russie réduirait sa dépendance à l'égard des pays de transit et pourrait (notamment pour des raisons politiques) couper leur approvisionnement en gaz sans que ces coupures affectent les États acheteurs plus éloignés, comme cela s'est produit en janvier 2009 lors de la querelle russo-ukrainienne. Certains observateurs estiment donc que le projet vise également à saper la mise en place d'une politique énergétique commune à l'UE³².

La Russie compte sur son partenaire allemand pour contrer ces critiques, certifie que le projet est soutenu par l'UE et affirme qu'elle est un partenaire fiable qui n'a jamais rompu un contrat. L'ambassadeur russe en Suède a assuré les autorités de Stockholm que la Russie, en tant qu'État riverain de la mer Baltique, est tout aussi soucieuse que la Suède de préserver ses eaux propres. Le pipeline qui traverse la mer Noire (Blue Stream), situé bien plus profondément, n'a jamais connu le moindre accident, et les gazoducs en mer Noire, tout comme les câbles électriques passant sous la Baltique, n'ont jamais suscité de protestations. Et si la Suède s'inquiète de la protection militaire du pipeline par la Russie, les deux pays pourraient s'en charger conjointement, comme le propose la partie russe³³.

En somme, la Suède n'entend pas donner son approbation au projet avant d'avoir reçu les résultats d'enquêtes environnementales approfondies. L'absence d'intérêt direct, conjuguée à l'incertitude qui plane autour de l'impact du projet en termes d'environnement et de sécurité nationale, explique le peu d'empressement de Stockholm à donner son feu vert à sa réalisation. Ces réticences peuvent repousser le début de la fabrication et augmenter les coûts de la construction, ce qui irrite la Russie. On peut facilement avancer qu'un soutien de la Suède à ce projet augmenterait nettement la probabilité d'une visite officielle de Vladimir Poutine.

³² R.L. Larsson, *op. cit.* [26], p. 26 et suivantes.

³³ Présidence de la Russie, « Stenogramma », 13 juin 2007 ; Interview d'A. Kadakin, *op. cit.* [26] ; A. Kadakin, *op. cit.* [21], p. 2 et suivantes ; Sveriges radio, 13 février 2007.

La présidence suédoise a-t-elle des projets pour les relations EU-Russie ?

La Suède prend la présidence de l'Union européenne à un moment où l'UE est en plein renouvellement institutionnel, ce qui génère une incertitude constitutionnelle. Les élections au Parlement européen en juin 2009 et la nomination d'une nouvelle commission vont modifier l'équilibre politique de l'Union et momentanément ralentir son processus de prise de décision. De plus, le référendum que l'Irlande a prévu de tenir sur le Traité de Lisbonne aura un impact décisif sur l'avenir du cadre constitutionnel de l'Union. Ces facteurs peuvent détourner l'attention des discussions de fond et freiner les progrès sur des dossiers prioritaires durant la présidence suédoise. Toutefois, la Suède pourra plus facilement influencer la politique de l'UE dans la mesure où elle détiendra la présidence sous les règles actuelles, et non sous celles du Traité de Lisbonne.

Les priorités de la Suède

La dernière fois que la Suède a exercé la présidence de l'UE, en 2001, ses priorités étaient les « trois E » : Emploi, Élargissement et Environnement. Du point de vue suédois, l'un des plus grands succès aura été la décision prise au Conseil européen de Göteborg d'établir un calendrier pour l'élargissement de l'Union à l'Est³⁴. Pour ce qui est de la présidence de 2009, la ministre des Affaires européennes, Cecilia Malmström, a mis en avant cinq domaines prioritaires lors d'une rencontre avec les représentants de la France et de la République tchèque tenue en octobre 2007 et portant sur le programme de la « présidence-trio ». Par la suite, le gouvernement a développé ces priorités dans des déclarations publiques et des tribunes parues dans la presse. Le programme final de la présidence inclura très certainement les domaines suivants :

- Le climat, l'environnement et l'énergie ;
- L'emploi, la croissance et la compétitivité ;
- Une Europe plus sûre et plus ouverte ;
- La mer Baltique et les relations avec les pays voisins de l'UE ;

³⁴ F. Langdal et G. von Sydow, « The Swedish 2009 Presidency – Possible Policy Priorities », *European Policy Analysis*, n° 14, octobre 2008, p. 2, <www.sieps.se/publikationer/european-policy-analysis/the-swedish-2009-presidency-possible-policy-priorities.html>.

- L'UE en tant qu'acteur global et la continuation de l'élargissement³⁵.

La majorité de ces priorités sont les mêmes qu'en 2001, mais certains indices laissent à penser que le nouveau gouvernement aura un style de présidence différent. Le changement se manifesterait probablement dans moins de déclarations politiques et une méthode de travail plus orientée vers des résultats opérationnels. La Suède se focalisera sur les questions actuelles plutôt que mettre en avant ses propres initiatives. La Conférence internationale de Copenhague en décembre 2009 sur un régime climatique post-Kyoto devrait en fournir un bon exemple. La Suède entend également adopter d'ici à la fin 2009 la première stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique.

La présidence suédoise suit celles de la France et de la République tchèque, qui ont dû consacrer des efforts considérables à gérer la crise géorgienne et le conflit gazier russo-ukrainien. Alors que la France a pu bénéficier de sa relation spéciale avec la Russie et de la position active du président Sarkozy, la République tchèque était dans une position plus faible vis-à-vis de Moscou et se trouvait en proie à une crise politique intérieure. Comme nous l'avons souligné, la Suède bénéficie d'une relation établie et stable avec la Russie, mais demeure un petit pays qui accorde une grande attention à la démocratie et aux droits de l'homme. Par conséquent, la Suède doit bien se préparer à gérer durant sa présidence les crises à venir dans la relation UE-Russie et, bien sûr, les effets de la crise financière mondiale.

Les négociations sur un nouvel Accord UE-Russie

L'Accord de Partenariat et de Coopération (APC) de 1997 constitue le cadre actuel des relations UE-Russie. Aujourd'hui, les efforts conjoints se déploient dans quatre « espaces communs » : commerce et économie ; sécurité extérieure ; justice et affaires intérieures ; recherche, éducation et culture. Les négociations sur un nouvel accord UE-Russie ont démarré en juin 2008 et continueront sous la présidence suédoise, mais il est peu probable qu'elles aboutissent avant la fin de l'année. La Suède se prépare également au traditionnel sommet UE-Russie et à plusieurs rencontres au niveau des ministres dans le courant de l'automne. Tout cela devrait probablement se traduire par une visite officielle du président Medvedev en Suède.

Un nouvel accord ne sera pas trouvé si plusieurs questions fondamentales ne sont pas résolues. Le domaine de la coopération commerciale et économique est très prometteur. L'UE et la Russie sont économiquement interdépendantes et les échanges commerciaux ont

³⁵ Government Offices of Sweden, « Regeringens EU-arbetsprogram » [Le programme de travail du gouvernement pour l'UE], <www.regeringen.se/sb/d/1488/a/80880>. Pour l'information en français, voir Government Offices of Sweden, « Discours de Cecilia Malmström à un séminaire gouvernemental sur la présidence française de l'UE, Hôtel Matignon, Paris, 17 novembre 2007 », <www.sweden.gov.se/sb/d/7972/a/94068>.

significativement augmenté au cours des dernières années³⁶. La crise financière mondiale pourrait inciter la Russie à chercher davantage de soutien et de coopération auprès de l'UE.

Les relations économiques ont toutefois été entachées par plusieurs désaccords commerciaux, portant par exemple sur les normes vétérinaires et l'exportation du bois. De l'avis suédois, l'accession de la Russie à l'OMC résoudrait un certain nombre de ces problèmes et faciliterait les négociations sur un nouvel accord UE-Russie. Néanmoins, plusieurs obstacles entravent encore l'adhésion de la Russie à l'OMC, qui viennent à la fois de la Russie et de certains membres de l'OMC (notamment la Géorgie et les États-Unis). Les rapports énergétiques constituent une autre pierre d'achoppement dans les relations UE-Russie. Si la Suède dépend moins de la Russie que la plupart des États d'Europe centrale et orientale, elle soutient l'idée très répandue d'après laquelle l'application de la Charte énergétique européenne et la libéralisation du marché de l'énergie sont essentielles pour la mise en place d'une relation plus stable.

La coopération dans le domaine de la sécurité extérieure est peut-être le domaine le plus problématique du partenariat UE-Russie. Même si les deux parties soulignent l'importance du dialogue dans les affaires internationales, par exemple sur le Moyen-Orient et l'Iran, les approches à l'égard de leur voisinage commun sont si divergentes qu'elles semblent empêcher toute coopération substantielle³⁷. La proposition de traité sur une nouvelle sécurité européenne avancée par le président Medvedev, quoique encore vague, vise clairement à étendre l'influence russe en Europe au détriment des États-Unis et de l'OTAN. Plusieurs leaders se sont montrés prêts à discuter de cette proposition avec la Russie, tout en rappelant que « certains principes sur lesquels repose la sécurité européenne ne sont pas négociables »³⁸. Carl Bildt est allé plus loin, notamment en demandant si le nettoyage ethnique en Ossétie du Sud et le stationnement de troupes russes dans cette zone s'inscrivent dans la proposition Medvedev, selon laquelle aucun État ne devrait augmenter sa sécurité au détriment des autres³⁹.

L'autre question fondamentale, celle des visas, ne vise pas seulement à faciliter le commerce. Ce dossier a également des implications psychologiques pour la Russie et sa population. L'augmentation des échanges entre les habitants de l'UE et les partenaires étrangers est l'un des buts déclarés de l'UE, et devrait être favorisé pour encourager le développement de sympathies pro-occidentales en Russie. Dans le même temps, de nombreux Russes perçoivent le régime des visas Schengen

³⁶ La Russie est le troisième partenaire commercial de l'UE, et plus de la moitié du commerce extérieur de la Russie est dirigé vers l'UE. Voir : T Gomart, *EU-Russia Relations: Toward a Way Out of Depression*, Washington/Paris, CSIS/Ifri, 2008, p. 4.

³⁷ Voir : K. Anderman et al., *Russia-EU External Security Relations: Russian Policy and Perceptions*, Stockholm, Swedish Defence Research Agency, 2007.

³⁸ Conseil de l'Union européenne, « Allocution de Javier Solana, Haut représentant de l'UE pour la politique de sécurité et de défense commune, à la Conférence sur la sécurité de Munich », 7 février 2009,

<www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/discours/105986.pdf>.

³⁹ C. Bildt, « Nyttiga överläggningar » [Des négociations utiles], 11 février 2009, <www.carlbildt.wordpress.com/2009/02/11>.

comme une lourde contrainte ; par conséquent, les négociateurs russes chercheront certainement à simplifier le système.

Coopération régionale dans la mer Baltique

L'adoption d'une Stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique sera l'un des principaux objectifs de la présidence suédoise. D'après le gouvernement de Stockholm, l'élaboration d'une telle stratégie a été rendue nécessaire par l'élargissement, qui a fait de la mer Baltique une mer « unificatrice » entourée par des États membres de l'UE. Elle rapproche les pays nordiques, les États Baltiques, la Pologne et l'Allemagne. Il s'agit maintenant de rendre cette région plus compétitive et plus prospère ainsi que de gérer au mieux la situation écologique de la Baltique, qui ne cesse de se détériorer. Autres raisons d'inquiétude : l'augmentation du transport maritime à travers la Baltique, et la hausse du risque d'accidents impliquant des pétroliers⁴⁰.

En juin, la Commission présentera sa proposition de stratégie pour la Baltique. Stockholm espère que le texte sera adopté au Conseil européen de décembre 2009. Cette stratégie est la première développée pour une région se trouvant à l'intérieur de l'Union. Ses objectifs principaux sont :

- améliorer la situation écologique de la région de la mer Baltique ;
- soutenir son développement économique ;
- rendre la région plus accessible et plus attractive aussi bien pour ses habitants que pour ses visiteurs ;
- rendre la région plus sûre⁴¹.

Étant donné que cette stratégie ne concerne que les États membres de l'UE et s'appliquera avant tout à l'intérieur de l'Union, la Russie est le seul pays riverain à ne pas y être inclus. Cependant, la stratégie sera liée à d'autres instances régionales de coopération, y compris la Dimension septentrionale.

Initialement développée par l'UE dans les années 1990 à l'initiative de la Finlande afin d'augmenter les contacts et les échanges avec les régions du nord-ouest de la Russie, la Dimension septentrionale a été révisée en 2006 pour devenir une politique commune à l'UE, l'Islande, la Norvège et la Russie. Dès le départ, elle a lancé plusieurs projets de coopération régionale dans les domaines de l'environnement, de la santé publique, du transport et de la logistique⁴².

⁴⁰ Voir, par exemple : C. Malmström, « The EU-strategy for the Baltic Sea Region under the Swedish Presidency », <www.regeringen.se/sb/d/7415/a/120182>.

⁴¹ Commission européenne, « EU Strategy for the Baltic Sea Region », <ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/index_en.htm>.

⁴² Commission européenne, « Political Declaration on the Northern Dimension Policy », <ec.europa.eu/external_relations/north_dim/doc/pol_dec_1106.pdf>.

En dépit des tensions croissantes entre l'UE et la Russie, la Dimension septentrionale est restée un moyen de promouvoir une coopération concrète et des relations « localisées » avec la Russie. Même si, jusqu'à récemment, la participation financière de Moscou à ces projets était insuffisante, la Dimension septentrionale a été un succès dans la mesure où elle s'est concentrée sur la « politique à des niveaux peu élevés » et sur la coopération directe avec des régions russes, évitant donc le niveau fédéral et les questions politiques tendues⁴³. Le gouvernement suédois soutient activement la Dimension septentrionale et attache une importance particulière à l'amélioration des usines de retraitement des eaux usées de Saint-Pétersbourg et de Kaliningrad⁴⁴.

Le Partenariat oriental : quelle réaction russe ?

La mise en œuvre du Partenariat oriental, officiellement lancé lors d'un sommet tenu à Prague en mai 2009, représentera une autre priorité pour la présidence suédoise. Initialement proposé par la Suède et la Pologne début 2008, le PO est un projet parallèle à l'Union pour la Méditerranée⁴⁵ et renforce la dimension orientale de la Politique européenne de voisinage (PEV) en se concentrant sur l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. La préparation de ce partenariat s'est accélérée après le conflit de Géorgie, l'UE voulant alors apporter à ces pays la preuve de son soutien et de l'ambition qu'elle avait pour eux. Pour le gouvernement suédois, le Partenariat oriental est un moyen de contribuer à leur développement et d'améliorer la stabilité et la sécurité dans son voisinage⁴⁶. Si ce partenariat ne vise pas à élargir l'Union aux pays en question, il s'inscrit dans le soutien de longue date offert par la Suède aux pays Baltiques et dans son souhait de continuer à élargir l'Union. Pendant le second semestre 2009, la Suède, conjointement avec la Commission, aura la tâche de lancer des discussions bilatérales avec les éventuels nouveaux partenaires.

Comme la PEV, le PO repose sur les principes de valeurs communes et encourage la convergence vers les standards et la législation de l'UE. Il inclut l'approfondissement des relations bilatérales avec chaque partenaire (à condition que ce dernier progresse dans ses réformes) ainsi que la mise en place d'un nouveau cadre de travail multilatéral pour faciliter

⁴³ Voir I. Busygina et M. Filippov, « End Comment: EU-Russian Relations and the Limits of the Northern Dimension », in P. Aalto, H. Blakkisrud and H. Smith (dir.), *The New Northern Dimension of the European Neighbourhood*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 2008.

⁴⁴ Ministère des Affaires étrangères, « Remarques du ministre des Affaires étrangères de la Suède, M. Carl Bildt, lors de la rencontre ministérielle de la Dimension septentrionale à Saint-Pétersbourg, le 28 octobre 2008 », <www.regeringen.se/sb/d/7417/a/115489>.

⁴⁵ L'Union pour la Méditerranée est un projet d'organisation internationale intergouvernementale à vocation régionale, qui rassemble des États riverains de la mer Méditerranée et l'ensemble des États membres de l'Union européenne (NDLR).

⁴⁶ C. Bildt, « Samarbete med Öst måste öka » [La coopération avec l'Est doit augmenter], *Svenska Dagbladet*, 18 février 2009.

le dialogue et le financement de projets communs. Les échanges bilatéraux viseront à conclure des Accords d'Association avec les partenaires, ce qui permettra par la suite de signer des accords de libre-échange de grande portée, de libéraliser le régime des visas, d'améliorer la sécurité énergétique et de soutenir les réformes économiques et sociales. Quant aux échanges multilatéraux, ils incluront des sommets bi-annuels, des rencontres annuelles des ministres des Affaires étrangères et quatre plateformes thématiques de discussion au niveau des haut fonctionnaires⁴⁷. Jusqu'ici, ce type de forum multilatéral n'existait que pour les pays de la Méditerranée, dans le cadre du Processus de Barcelone (le précurseur de l'Union pour la Méditerranée).

Cependant, étant donné les divergences et, dans certains cas, les conflits directs existant entre les six partenaires, cette approche multilatérale pourrait ne pas connaître le succès escompté. Un autre problème potentiel a trait à l'importance du soutien économique et des autres avantages que l'UE devrait offrir à ses partenaires. Le rôle que joueront les parties tierces – en particulier la Russie et, à un certain degré, la Turquie – est également une question ouverte. Même si la Russie est invitée à participer à certaines discussions et à certains projets, elle va très probablement s'opposer au PO s'il implique la réduction de sa propre influence dans la région. À ce titre, en mars 2009, le ministre russe des Affaires étrangères Sergueï Lavrov a qualifié le PO de projet visant à élargir la « zone d'influence » de l'UE⁴⁸. Une telle attitude russe pourrait forcer les partenaires à « prendre parti », c'est-à-dire à choisir entre avoir de bonnes relations avec la Russie ou avec l'UE. Par exemple, la Biélorussie pourrait bien devenir un problème pour l'UE si, afin de soutenir la Russie, Minsk décidait de reconnaître l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud.

⁴⁷ Conseil de l'Union européenne, Conseil européen de Bruxelles, 19/20 mars 2009, « Conclusions de la présidence », 20 mars 2009.

⁴⁸ <EUobserver.com>, « L'UE étend sa "zone d'influence", dit la Russie », <euobserver.com/24/27827>.

Conclusions

À l'heure actuelle, en raison de la défiance mutuelle et les désaccords sur les valeurs qui opposent l'UE à la Russie et qui peuvent paraître insurmontables, un nouvel accord de partenariat entre l'UE-Russie semble loin. Pour la Suède, membre de l'UE et voisin de la Russie, il est d'un intérêt vital de rapprocher les deux parties. Étant un pays relativement petit et possédant de nombreux liens avec une Russie autoritaire et ambitieuse, la Suède a besoin de l'UE pour être prise au sérieux. Par exemple, la Suède profite du soutien de l'UE sur certains dossiers économiques, comme les tarifs du bois.

Puisqu'elle ne dépend pas beaucoup de l'énergie russe, elle peut également soutenir l'élaboration d'une politique énergétique commune à l'égard de la Russie sans pour autant mettre en danger son propre approvisionnement. De plus, la Suède croit fermement aux valeurs démocratiques et humanistes et continuera sans doute de les promouvoir dans les relations de l'UE avec la Russie. Si elle a souvent critiqué les aspects les plus sombres du régime russe, la Suède a réussi à maintenir avec Moscou des relations stables. Les rapports entre les deux pays sont même en progrès ces derniers temps. Stockholm va certainement mettre à profit cette expérience au cours des six mois à venir.

Pendant sa présidence de l'UE, la Suède va promouvoir la coopération avec ses voisins en adoptant la première stratégie de l'UE pour la mer Baltique. En cohérence avec son soutien de longue date à l'Europe de l'Est, elle va également s'efforcer d'approfondir les relations de l'Union avec les six pays du Partenariat oriental ; ce processus ne doit pas être miné par la crainte de voir la Russie s'y opposer. Puisque aucune de ces deux initiatives n'est directement liée à la Russie, les projets de coopération avec elle seront principalement gérés par le biais de forums régionaux tels que la Dimension septentrionale, et se focaliseront sur l'environnement et sur la pollution de la mer Baltique – deux dossiers sur lesquels la coopération est possible.

En tant que présidente de l'UE, la Suède devra faire des efforts substantiels afin de prévenir les conflits entre l'UE et la Russie (par exemple à propos des pays de leur voisinage commun). Elle devra, aussi, gérer les difficultés nées des efforts consentis pour lutter contre la crise financière mondiale. Pour cela, la Suède devrait, dans la lignée de sa tradition, travailler à un dialogue honnête avec la Russie à tous les niveaux et établir des règles du jeu claires, basées sur le respect mutuel. Afin d'augmenter les échanges commerciaux et les contacts directs entre les individus, ce qui bâtira la confiance réciproque à long terme, l'UE et la Russie devraient toutes deux prendre des mesures facilitant les voyages,

par exemple, rendre les visas gratuits et à entrées multiples, et autoriser l'obtention des visas aux frontières. Travailler à la suppression totale des visas à long terme représenterait un progrès indéniable pour les deux parties.