

Occasional Papers

n^o 46 July 2003

*Edited by
Dov Lynch*

EU-Russian security dimensions

Hiski Haukkala, Thomas Gomart and Anaïs Marin

*published by
the European Union
Institute for Security Studies
43 avenue
du Président Wilson
F-75775 Paris cedex 16
phone: + 33 (0) 1 56 89 19 30
fax: + 33 (0) 1 56 89 19 31
e-mail: institute@iss-eu.org
www.iss-eu.org*



In January 2002 the Institute for Security Studies (ISS) became a Paris-based autonomous agency of the European Union. Following an EU Council Joint Action of 20 July 2001, it is now an integral part of the new structures that will support the further development of the CFSP/ESDP. The Institute's core mission is to provide analyses and recommendations that can be of use and relevance to the formulation of EU policies. In carrying out that mission, it also acts as an interface between experts and decision-makers at all levels. The EUISS is the successor to the WEU Institute for Security Studies, set up in 1990 by the WEU Council to foster and stimulate a wider discussion across Europe.

Occasional Papers are essays or reports that the Institute considers should be made available as a contribution to the debate on topical issues relevant to European security. They may be based on work carried out by researchers granted awards by the ISS, on contributions prepared by external experts, and on collective research projects or other activities organised by (or with the support of) the Institute. They reflect the views of their authors, not those of the Institute.

Publication of Occasional Papers will be announced in the ISS Newsletter and they will be available on request in the language - either English or French - used by authors. They will also be accessible via the Institute's Website: www.iss-eu.org.

The European Union Institute for Security Studies

Paris

Director: Nicole Gnesotto

© EU Institute for Security Studies 2003. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photo-copying, recording or otherwise without the prior permission of the EU Institute for Security Studies

ISSN 1608-5000

Published by the EU Institute for Security Studies and printed in France by L'Alençonnaise d'Impressions, graphic design by Claire Mabilbe (Paris)

*Edited by
Dov Lynch*

EU-Russian security dimensions

Hiski Haukkala, Thomas Gomart and Anaïs Marin



Dov Lynch is currently a research fellow at the EU Institute for Security Studies.

Contents

	Summary/Résumé	3/4
1	Introduction	Dov Lynch 5
2	A problematic 'strategic partnership'	Hiski Haukkala 8
	2.1 <i>Introduction</i>	8
	2.2 <i>The fruits of the 1990s : growing mutual disillusionment</i>	9
	2.3 <i>The evolution of the EU's view of Russia in the field of security</i>	10
	2.4 <i>The Russian view of the security agenda with the EU</i>	14
	2.5 <i>Conclusions</i>	17
3	Les dilemmes de la coopération : prévention des conflits, gestion des crises et règlement des conflits	Thomas Gomart 20
	3.1 <i>Le cadre de la « diplomatie préventive »</i>	23
	3.2 <i>Le tabou biélorusse</i>	30
	3.3 <i>Le révélateur macédonien</i>	35
	3.4 <i>Recommandations</i>	39
4	La Dimension septentrionale : une autre forme de la PESC en Europe du Nord	Anaïs Marin 42
	4.1 <i>Introduction</i>	42
	4.2 <i>La place de la Dimension septentrionale dans les relations UE-Russie</i>	44
	4.3 <i>Un indispensable partage des tâches - les contributeurs de la DS</i>	48
	4.4 <i>Analyse sectorielle de la DS - quel bilan ?</i>	50
	4.5 <i>Recommandations sur les dimensions de la PESC</i>	55
	4.6 <i>Conclusion</i>	59
a	Annexes	61
	a1 <i>Les auteurs</i>	61
	a2 <i>Abbreviations/Sigles</i>	62
	a3 <i>Bibliographies</i>	64

EU-Russian security cooperation remains nascent, but some important ground has been cleared since 2000. Yet, the dialogue is neither without ambiguity or problems. It is replete with both. This Occasional Paper examines three facets of EU-Russian security relations. The first chapter, by Hiski Haukkala, compares EU and Russian perceptions of the other in security terms. Haukkala traces the evolution of EU thinking on Russia throughout the 1990s, highlighting the obstacles that held up the development of a strategic vision of the 'partnership'. Following an analysis of how Russia views the EU, he concludes that both have different visions of the other which lie at the source of problems of perception and expectation. In the second chapter, Thomas Gomart concentrates on a single aspect of the EU's Common Strategy on Russia (1999), that of preventive diplomacy, examined through the cases of Belarus and Macedonia. Gomart notes the absence of coordination between the EU and Russia in the former Soviet Union and the Balkans, and stresses the need for greater effort. Gomart notes also the danger of blurring the lines between the 'preventive' and the 'pre-emptive', particularly with regard to counter-terrorism. Anaïs Marin concludes this Occasional Paper with an examination of the Northern Dimension. Marin notes the unique utility of the 'dimensionalist' approach to EU-Russian relations, which takes in a wide range of subjects and different types of actors within a flexible framework. In conclusion, she rejects calls for a greater institutionalisation of the Northern Dimension, arguing that flexibility and 'lightness' are its strengths.

La coopération entre l'UE et la Russie en matière de sécurité est encore balbutiante, mais depuis 2000 d'importantes questions ont été éclaircies. Le dialogue ne manque toutefois ni d'ambiguïtés ni de difficultés. Le présent Occasional Paper examine trois facettes des relations entre l'UE et la Russie dans le domaine de la sécurité. Dans le premier chapitre, Hiski Haukkala compare les visions que l'UE et la Russie ont l'une de l'autre. Il décrit l'opinion de la première à l'égard de la seconde durant les années 1990, tout en soulignant les obstacles qui ont retardé le développement d'une vision stratégique du « partenariat ». Et, après avoir analysé l'opinion de la Russie à l'égard de l'UE, il conclut que chaque partie a une vision différente de l'autre, ce qui explique que leurs perceptions et leurs aspirations ne soient pas les mêmes. Dans le deuxième chapitre, Thomas Gomart se concentre sur un aspect de la Stratégie commune de l'UE envers la Russie (1999), celui de la diplomatie préventive, qu'il analyse en s'appuyant sur les cas du Bélarus et de la Macédoine. Il souligne l'absence de coordination entre l'UE et la Russie dans l'ex-Union soviétique et les Balkans, et insiste sur la nécessité de mener des efforts plus soutenus. En outre, il met en garde contre le danger de ne pas faire une distinction suffisamment claire entre « prévention » et « préemption », notamment en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme. Anaïs Marin examine, quant à elle, la Dimension septentrionale. Elle note l'originalité de l'approche « dimensionnaliste » des relations entre l'UE et la Russie, qui couvre un large éventail de sujets et inclut différents types d'acteurs dans un cadre flexible. Pour conclure, elle estime qu'une institutionnalisation accrue de la Dimension septentrionale serait contre-productive, sa force résidant justement dans sa souplesse et sa « légèreté ».

Introduction

Dov Lynch

Speaking in April 2001, the Russia Foreign Minister, Igor Ivanov, admitted that ‘we [Russia] still do not have a clear idea of what will be the security model on our continent in ten to fifteen years’.¹ Russian foreign policy under Vladimir Putin is founded on two fundamental premises.² The first is, indeed, that of uncertainty. At some point between the intervention in Kosovo in 1999 and the second Gulf war in 2003, the Cold War came to a crashing end in the Russian view. At the start of the twenty-first century, international relations are in full transformation, with the rise of new global forces driving states in unprecedented ways and directions. Globalisation, unparalleled US military power, the internationalisation of terrorism and organised crime – all are features of a world system in revolution. In all of this, the set roles of states, regional agencies and international organisations are changing. Most fundamentally, international law and the rules on the use of force are being challenged.

The second premise is recognition of Russia’s current weakness. Russia’s latest National Security Concept was blunt on this point. A decade of inconclusive reform, the document argued, had resulted in: ‘inadequate organisation of state power and civil society, socio-political polarisation of Russian society . . . the weakening of the system of state regulation and control, inadequate legal base and the absence of a strong state policy in the social sphere’.³ At the start of the new century, Russia faces, indeed, a multilevel social, economic, demo-

graphic and political crisis, all of which exacerbate Russia’s vulnerability to destabilising international trends.

Putin’s main conclusion is that these circumstances dictate a policy of deep engagement of Russia in the international community, and in particular with the main trend-setters in current international affairs, the states and organisations of the Euro-Atlantic community. Europe is a key direction of Russia’s strategy of alignment – despite, and also because of, the divisions that have emerged within the Euro-Atlantic community over the war in Iraq. No matter these differences, Russia needs Europe and especially closer ties with the European Union. Putin has recognised that the EU is not a pole necessarily opposed to the United States but a powerful part of the same Euro-Atlantic community. Under Putin’s leadership, Moscow has started to recognise the EU as an organisation in its own right, with significant international impact and posing specific challenges for Russia. The EU is currently Russia’s main trading partner. After enlargement, the importance of the EU will rise to even greater levels, assuming around 50 per cent of trade turnover. In this sense, if no other, the EU is a colossus with which Russia must reckon.

In addition, the EU’s Common Foreign and Security Policy – thrown off track by Iraq but firmly on line in the Balkans – and its European Security and Defence Policy – weak in overall strategic objectives but operational already on the ground in the Balkans – have highlighted for

¹ Speech to the Russian International Studies Association, 20 April 2001, reported in *Daily News Bulletin* (DNB), Information and Press Department (IPD), Ministry of Foreign Affairs (MID), Moscow, 23 April 2001 (www.mid.ru).

² For a more substantive discussion of Russian foreign policy thinking on European security and the EU, see the author’s ‘Russia Faces Europe’, *Chaillot Paper* 60 (Paris: EU Institute for Security Studies, May 2003).

³ ‘National Security Concept of the Russian Federation’, Decree no. 1300 of 17 December 1999, *Rossiskaya Gazeta*, 18 January 2000.

Russia the birth of a new security actor in Europe. The EU is weak, divided and uncertain, but, in Moscow's view, a logic has been initiated in Brussels that has good chances of gaining substance. Since the Paris summit in 2001, the Russian government has shown an interest in security cooperation with the EU, and has made a number of proposals for concrete cooperation on military-technical questions and crisis management. The EU-Russia security relationship has also become quite heavily institutionalised, with monthly meetings of the Russian Ambassador with the troika from the Council's Political and Security Committee. EU-Russian security cooperation remains nascent, but some ground has been cleared for its further development.

2003 is an important year, bringing together not only the Convention on the Future of Europe but also the renewal of the EU Common Strategy on Russia and the Joint Action on the Northern Dimension. Three years into the Putin presidency and at the start of a closer EU-Russian security partnership, it is worth considering a number of specific dimensions of these relations. This *Occasional Paper*, written by visiting fellows to the EU Institute in 2002-03, addresses three aspects in particular. In the first chapter, Hiski Haukkala, a research fellow at the UPI (Finnish Institute of International Affairs, Helsinki), presents a comparative analysis of EU and Russian mutual perceptions in security terms. Haukkala traces the evolution of EU security thinking on Russia throughout the 1990s, highlighting the obstacles that have held up the development of a strategic vision of the 'partnership.' Following an analysis of the development of Russian views, he concludes that the two have different visions and agendas, differences that lie at the source of problems of perception and expectation. Haukkala notes, none the less, that the increasing complexity and depth of the security interaction between Russia and the EU has started to bear fruit, and he encourages the EU to 'stay the course'.

In the second chapter, Thomas Gomart, an associate fellow at the French International Relations Institute (IFRI, Paris), examines in depth the dilemmas facing EU-Russian cooperation in crisis management. In this, Gomart concentrates on a single aspect of the EU's Common Strategy on Russia (1999), namely that of preventive diplomacy. The angle adopted is wide, however, and the discussion is founded on the cases of Belarus and Former Yugoslav Republic of Macedonia. Gomart notes the absence of coordination between the EU and Russia in preventive diplomacy in the former Soviet Union and the Balkans, although there has been more in the latter region since the crisis in Kosovo. Put bluntly, Moscow prefers ad hoc arrangements that ensure a clear Russian voice. In conclusion, Gomart stresses the need for greater EU-Russian coordination in this critical area, and he proposes a number of measures to clear the ground in strategic and operational terms for greater cooperation in crisis prevention and management. He notes also the danger involved in blurring the distinction between the 'preventive' and the 'pre-emptive', particularly with regard to counter-terrorism, and calls for a clear distinction between the two.

Anaïs Marin, a researcher at the Centre for International Studies and Research (CERI, Paris), concludes this study with an examination of the Northern Dimension in EU-Russian security relations. Marin starts with an analysis of the different actors and levels involved in the Northern Dimension, highlighting the originality of this form of interaction between the EU and Russia. She proceeds with a critical assessment of the sectors of the Northern Dimension, ranging from the infrastructure projects, environmental protection, cooperation against organised crime and intraregional exchanges. Marin notes the unique utility of the 'dimensionalist' approach to EU-Russian relations, which takes in a wide range of subjects and different types of actors within a flexible frame-

work. It is, indeed, a 'strange animal', bridging Common Foreign and Security Policy (CFSP), Justice and Home Affairs (JHA) and extra-EU multilateralism. In conclusion, Marin examines in what ways the Northern Dimension might be extended to other regions, highlighting the Black Sea region as a potential candidate. With regard to the Northern Dimension itself, she rejects calls for a greater institutionalisation of the Northern Dimension, arguing that its strength lies in its flexibility and 'lightness'. Marin proposes a greater emphasis on civil society, more consultation with the partners of the Dimension, Russia in particular, in the elabora-

tion of new and follow-up projects, and more stress on JHA questions. In this sense, the EU-Russian security relationship would benefit from more 'softness'.

These papers highlight the burgeoning complexity of EU-Russia security relations, and for all the confusion, patterns are emerging in a multidimensional relationship that combines high and low politics, soft and hard security questions, in an overall framework that juxtaposes cooperation with real differences, both substantive and conceptual. An EU-Russia security dialogue exists; for all its problems and novelty, it is ongoing and it is deepening.

A problematic 'strategic partnership'

Hiski Haukkala

2.1 Introduction¹

It has become almost a truism to contend that the EU-Russian relationship, or 'strategic partnership' as it has been called of late, is highly problematic, or even in a state of slowly simmering crisis.² It is held evident that the common objectives agreed by both parties in the Partnership and Cooperation Agreement (PCA) – namely the creation of a free trade area between the two – seem like a distant dream, whereas the number of issue-areas of mutual friction and disillusionment are mounting: the lack of progress in the implementation of the PCA; the differences when it comes to the development of what are essentially internal EU policies, such as enlargement and ESDP; and the lack of agreement on the exact content and effectiveness of the Northern Dimension, to name but a few of the already well-established bones of EU-Russian contention.

The list does not by any means end here, as new sources of friction are emerging. The ongoing eastern enlargement of the Union introduces the problem of how to agree on what to do with the countries that will then lie between the EU and Russia (Belarus, Moldova and Ukraine), as well as how to handle a more existential threat to the future of the relationship, as Russia seems

to be worried that the ten EU newcomers might seek to make EU's Russia policy 'less permissive' in the future.³

Admittedly, the above description is something of a caricature, but it does reflect the overall dynamism of the relationship, which seems to be negative. The overall mood in the EU-Russia relationship seems to be one of growing frustration, as neither side is getting what it wants from the partnership. As a consequence, the relationship is locked in a vicious circle of mutually diminishing expectations.⁴

This state of affairs can, however, be deemed to be somewhat surprising, as closer examination shows that the basic readings of the challenges facing the European Union and Russia are quite similar. This introductory article argues that, even in the sphere of security in general, and in the case of the European Security and Defence Policy (ESDP) in particular – which is often, correctly, highlighted as a highly problematic area of EU-Russia cooperation – the similarities are in fact greater than the differences.⁵ The task of this paper is to address the overall impression of an EU-Russia relationship as one mired in a crisis, by giving a more nuanced account of the current state of affairs. This is done by looking at the official

¹ I want to thank the EU ISS for granting me with the opportunity of staying with them in October-December 2002. I want to thank especially Dov Lynch, Antonio Missiroli and Burkard Schmitt for all the help and encouragement during and after my stay in Paris.

² See Emerson 2001; Haukkala 2002; Malfliet 2001; and Vahl 2001.

³ In a conference on CFSP after enlargement, organised by the Diplomatic Academy in Vienna in March 2003, many of the scholars from the accession countries made the point that when it comes to Russian international obligations, the EU had been 'too permissive'. This was something that they would seek to change once they had become full members. The sanctioning of Russia's policy on Chechnya was mentioned as one example where the EU should pursue a tougher line in the future.

⁴ Leshukov 2001.

⁵ For analysis of Russia's role in ESDP see Forsberg 2002; Mahncke 2001; Rontoyanni 2002; and Webber 2001.

readings of security on both sides of the EU-Russia table as well as comparing them to the actual practices that are being created in the daily exchanges between the two. The main conclusion of the chapter is that although the two share a basic conception of what the long-term objective of the relationship should be – ensuring a successful transition of Russia – they do so for entirely different reasons. This results in the overall relationship being stuck in the limbo of conflicting short-term objectives that are very difficult to reconcile in the current setting. In the analysis that follows, emphasis is put on examining the EU side of the equation, with the aim of arriving at an idea of how the EU might overcome the current problems in its relationship with Russia.

2.2 The fruits of the 1990s: growing mutual disillusionment

The 1990s dawned with a lot of promise in international relations, including in the newly emerging EU-Russian relationship. Yet it is fair to say that, after a short period of mutual enthusiasm at the beginning of the decade, in the 1990s the two actors largely harboured images of each other that did not correspond well with underlying realities. Basically, Yeltsin's Russia was looking forward to a rapid inclusion in the 'Community of Civilised States', while the West, the European Union among others, assumed that that could be achieved in a relatively short space of time, provided that Russia was willing to implement radical economic shock therapy combined with deep societal reforms, including rapid democratisation, an increase in civic liberties and respect for human rights.

Both players were to be disappointed in their hopes. For the European Union, Russia has not been transforming itself rapidly and consistently enough. Indeed, for the EU, the turn of the millennium was a watershed in its relationship with Russia. First, the August 1998 eco-

nomical and political crisis in the country made the European Union realise that Russia was not on a path of rapid economic modernisation. Moreover, Vladimir Putin's rise to power, and especially the tragic events in Chechnya since October 1999, have put Russia's development into liberal democracy, where freedom of media and human rights are respected, into doubt as well: Moscow has seemed to question the importance of common values as the basis of the relationship and has seemed to consider human rights questions as internal issues once again.⁶ As a consequence, the last four years have been a period of disappointment but also one of sober analysis and a new beginning in the EU's relationship with Russia.

Comparable changes have been taking place in Russia's readings as well. The initial enthusiasm has waned, as 'the West' has not been forthcoming enough with economic aid, nor willing to accommodate Russia fully in the political and security structures in Europe, both old and new. To add insult to injury, NATO, the former Cold War adversary, has not been dismantled as Russia had hoped but rather, after a period of hesitation, was expanded with the accession of new members from the former Socialist bloc (Czech Republic, Hungary and Poland) in 1997-99. This process was in one sense completed in Prague in November 2002, when the Alliance decided on a grand enlargement of seven new members: Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia and Slovenia.

These experiences of Russian disillusionment affected, or course, its relationship with the EU as well. At the beginning of the 1990s, the EU was still seen as an economic bloc with which Russia should seek a privileged trade relationship while using it as a channel to acquire foreign loans and technical assistance. By comparison, it was the United States and other multilateral security institutions, especially the OSCE but also the enduring NATO, that were seen as the essential players in the sphere of European politics and security.⁷

⁶ Timmermann 2000, pp. 165-6.

⁷ Baranovsky 2002.

During recent years, and especially during the Putin presidency, this basic stance has been significantly altered. Putin has clearly made the decision that the EU is after all a crucial player for Russia's interests in at least two respects. First, it is a vehicle and partner that could enable the rapid modernisation and transformation of the Russian economy to take place. This would, in turn, enable Russia to acquire once again the great power status that it still covets. Secondly, the EU is seen as a potential political ally in the re-ordering of the European security architecture. It is seen as an organisation with which Russia can seek a privileged relationship not only in trade but also, and perhaps increasingly, in political and security matters. In fact, this line of reasoning gels rather well with the still common traits in thinking about the importance of multipolarity in the international system that still hold sway in Russia even after the sea change in its foreign policy following the terrorist strikes on 11 September 2001.⁸ According to this logic, the EU is often seen as a potential counterbalance to the perceived and unwanted US hegemony in the international system.⁹

Developments during the 1990s were not entirely negative. The decade witnessed the development of elaborate institutions that have created the basic framework for EU-Russia interaction. The role of the much-criticised PCA has been indispensable, as it has put in place a system of permanent dialogue between the two, a system ranging from several working groups at the level of civil servants, all the way to the twice yearly summits between the Russian president and the EU troika.¹⁰ This growing contact between the two has facilitated a greater understanding of the realities behind the façades of the two actors and acted as a catalyst for the process of mutual disillusionment. Although the process has admit-

tedly been frustrating, it has nevertheless served the useful purpose of paving the way for a more realistic approach to the relationship.

The increased realism on both sides of the table has been visible in the development of a more pragmatic joint agenda between the European Union and Russia, especially during the Putin presidency when, despite many minor setbacks and potential problems, the drive for closer cooperation has not been allowed to lose momentum. Instead, Moscow in particular has persevered in promoting a comprehensive and pragmatic joint agenda, while repeatedly showing that it will not bow to EU pressure on issues that are perceived as of being of great national interest. Hence, in the case of the second war in Chechnya, Russia has been willing to listen to repeated EU reprimands while insisting that Moscow is pursuing the right policy in the region. It is this new combination of Russian assertiveness and fostering of pragmatic, selective cooperation that has seemed to give the initiative, possibly even the upper hand, to Russia in the relationship. Therefore, instead of concentrating on common values and increasing the basic similarity between the two, the emphasis has shifted towards common, mainly economic interests. As a consequence, the EU-Russia summits have come to be dominated by issues such as the energy partnership and the creation of a Common European Economic Space (CEES).

2.3 The evolution of the EU's view of Russia in the field of security

During the Cold War, there was no EU-Soviet relationship per se.¹¹ The Soviet Union saw the EU merely as the economic pillar of NATO.¹²

⁸ Polikanov 2001, p. 5.

⁹ For more about the Russian debate about multipolarity, see Heikka 2000, pp. 65-90.

¹⁰ For more about the PCA with Russia see Timmermann 1996; Hillion 1998.

¹¹ At the time, the EU was of course still known as the European Community, EC. For the sake of clarity, the term EU will be used throughout the text.

¹² For a good analysis of Soviet thinking about the EU see Baranovsky 2002, esp. pp. 101-4. For an account of the history of EC-USSR relations during the Cold War, see Pinder 1991, pp. 8-36.

Moreover, the EU itself was reluctant to engage in political dealings with Moscow. The bipolar confrontation reduced most of the issues to questions of military security, where the EU had very little competence and even less willingness to engage. Therefore, it was not until the rise of Gorbachev and the period of perestroika and glasnost that the EU in 1986 established relations with the Soviet Union and acknowledged the existence of its Soviet counterpart, the Council for Mutual Economic Assistance (CMEA, or COMECON). This rapprochement culminated in 1989 with the signing of a Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the Soviet Union.

By the beginning of the 1990s, the situation had changed dramatically. The Soviet Union/Russia hardly registered as a security threat in military terms any more. In the Gulf War in 1991, the Soviet Union was one of the principal allies of the West and was seen as a potentially constructive player on the road towards a 'new world order'. Moreover, at the time, the Soviet military was in full retreat from Central and Eastern Europe, making the likelihood of Soviet military aggression in Europe historically low. Also, the host of 'soft' security threats and hot spots that have come to dominate our perceptions of current Russian security threats were then still largely waiting to be discovered behind the already crumbling façade of the Soviet system.

The dissolution of the Soviet Union in December 1991 and the end of the rigid bipolar overlay in Europe catapulted the EU into taking more responsibility for the fortunes of its own continent. It is debatable whether the new Russian state was at the time a political or security priority for the European Union. This was so for several reasons. Firstly, the EU was faced with a host of external challenges and expectations. The emerging Central and East European Countries (CEEC) were subjecting the EU to growing demands for rapid EU accession. The EU was

also facing a rapidly deteriorating security situation in the Balkans, where the wars in Bosnia and Croatia were beginning in earnest.

Secondly, and partly as a consequence of these external pressures, the EU itself was in a process of institutional restructuring: a common monetary policy as well as a nascent political union were on the cards, and the idea of a Common Foreign and Security Policy (CFSP) was put on the drawing board by the activism of France and Germany.¹³ Taking together the wide spectrum of challenges facing the Union and the fact that the object of the policy, Russia, was itself a moving target in a process of serious soul-searching, it is hardly a surprise that an EU policy line was fairly slow in coming. The first important decision was taken in 1992, when the EU decided that membership was not a feasible option for most of the former Soviet Union – with the notable exception of the three Baltic states Estonia, Latvia and Lithuania – and that it would pursue the path of bilateral Partnership and Cooperation Agreements instead. Negotiations with Moscow began in 1992, but they were slow and difficult, and the Agreement was not signed until June 1994. Due to the tragic events in the first war in Chechnya in 1994-96, the Agreement finally entered into force in December 1997.

Indeed, it was partly the events in Chechnya that motivated the EU in its first attempt to assess the security role of Russia in Europe. At the Madrid European Council in December 1995, the EU adopted its first strategy for EU-Russian relations. The aim of the document was threefold: to provide the EU with an analysis of its interests with regard to Russia; to generate guidelines for policy; and to identify future areas of cooperation in all three pillars of the European Union.¹⁴

The document, which is only a few pages long, is founded on a clear security rationale. It opens by stating that 'good relations between the EU and democratic Russia are essential to

¹³ Nuttall 2000, pp. 4-5.

¹⁴ Herrberg 1998, pp. 98-9.

stability in Europe'. On the basis of this notion, the EU offers Russia a 'substantial partnership' through which the transition of Russia towards democracy, a market economy and respect of human rights can be facilitated. This is done in order to 'consolidate peace, stability and security' in the hope of achieving full integration of Russia into the 'community of free and democratic nations' and thus avoiding new dividing lines in Europe.¹⁵

In the EU's reading, the most important security threat that could emanate from Russia stemmed from the possibility that Russia – due to a feeling of being excluded – might reject the project of transition towards Western models of economy and society, and revert to its old authoritarian and autocratic ways. Indeed, it was not Russia per se that was seen as a potential security threat, but the Russia of old, or the antinomy of the current Russia (which was still at the time seen as being engaged in serious internal transformation) that was – and still is – seen as the most pressing potential security threat for the European Union.

This analysis highlights the basic dilemma facing the EU in its policy vis-à-vis Russia: how to ensure the successful transition and gradual integration of Russia into 'Europe' while keeping it simultaneously at arm's length from the EU, in order to ensure the viability of the very structure that is used in the political organisation and stabilisation of Europe – in other words, how to strike the right balance between inclusion and exclusion. Russia is by no means the only country that presents the EU with this 'inclusion/exclusion dilemma'.¹⁶ Other new neighbours, for example Ukraine, set the EU the same test. Recently, Turkey has also been seen as a similar case where the EU must decide what level of integration is sustainable for the viability of the European project.¹⁷ Thus far, the EU's task has been made easier by the fact that there

have been no overtures on the part of Moscow for EU membership.

The theme of inclusion and exclusion is strongly present in the EU's first Russia strategy. It is reflected in calls for 'full recognition of Russia's place' in the evolution of the European security architecture, and in the way which Russia is 'encouraged' to take full advantage of its developing contacts with the Western European Union (WEU). But other than increasing consultation and dialogue – with OSCE seen as an important forum for this – actual measures and channels through which Russia's constructive participation could take place are absent from the document.

In addition, the 1995 document enumerates two more concrete, and mainly new, security-related challenges: nuclear safety and environmental protection. The document is not devoid of traditional security issues either, as it mentions the settlement of disputes in the Commonwealth of Independent States (CIS) as a possible area of EU-Russia cooperation. However, the document shies away from mentioning the use of military force, as it stresses support for peaceful settlement of those disputes instead. It also mentions the need to develop 'an open, stable and substantial' dialogue and partnership with Russia in the field of security that would include 'relevant aspects' of disarmament, non-proliferation, arms export controls and conflict prevention and management. This does little more than hint at cooperation in the field of military security as well.

All in all, the EU's first Russia strategy does not reveal serious analysis of Russia as either a security threat or as an actor that would be given any meaningful role in European security. Instead, the document highlights the uncertainty that the EU felt towards Russia during the 1990s. The future course of Russia was, and, to a certain extent still is, shrouded in mystery. The

¹⁵ 'European Union's Strategy for Future EU/Russia Relations', Madrid European Council, 15-16 December 1995, *Conclusions of the Presidency*, Annex 8.

¹⁶ Haukkala 2003.

¹⁷ See Charlemagne, 'Too big for Europe?', *The Economist*, 16 November 2002.

EU itself has been left in limbo, not really knowing what kind of foreign and security policy could be expected from Moscow. Consequently, EU has had serious difficulties in devising a feasible security role for Russia that would both satisfy Moscow's demands and not be felt as intimidating – or too close for comfort – in Brussels. This state of affairs also reflects the fact that the EU itself is far from a finished product as a security actor. Specific ideas and initiatives for cooperation, especially in the military sector, were hardly realistic at this relatively early stage.

The second document of note in EU thinking is the EU's Common Strategy on Russia (CSR).¹⁸ Common strategies were a new CFSP instrument, adopted in the Treaty of Amsterdam, that were supposed to ensure the strategic guidance of EU's policies 'in areas where the Member States have important interests in common'.¹⁹ However, the new instrument can also be seen as a clever trick introduced during the difficult endgame of the 1996 Intergovernmental Conference (IGC) in order to sneak the possibility of otherwise controversial qualified majority voting into the intergovernmental second pillar of the European Union.²⁰

The first common strategy was adopted on Russia during the German Presidency at the Cologne European Council in June 1999. This act has often been taken as a powerful symbol of Russia's importance to the European Union, a conclusion that Russian scholars especially have hastened to draw.²¹ There is, however, another interpretation that can be put on it, according to which Russia was the ideal candidate for two other reasons: Russia was seen as a case that simultaneously looked important enough to warrant a common strategy but which also was easy enough for the member states to agree on, compared to more difficult subjects such as the

Middle East, which still lacks a similar document.

Compared to the first Russia strategy, the Common Strategy on Russia does present a richer analysis of the nature of security-related threats that emanate from the country. It also gives a more nuanced picture of the role Russia might play in combating them. With its strong emphasis on soft security threats, CSR also reveals the influence of another EU policy, the so-called Northern Dimension initiative, which predates the CSR by almost two years.²²

The CSR departs from a similar broad security rationale as the first Russia strategy. Once again, a democratic and prosperous Russia is seen as an essential building block for 'lasting peace on the continent'. Also, the CSR does not perceive Russia as a source of 'hard' security threats for the European Union but rather threats from the soft end of the spectrum: nuclear safety and environment are again mentioned, as are new sectors, such as organised crime, money-laundering, illegal trafficking in human beings, drug trafficking and illegal immigration. One important theme that is missing from the CSR is the threat of terrorism – a topic that reached the EU-Russian agenda in the aftermath of the terrorist strikes of 11 September 2001.

The CSR does differ from the first strategy in that it adopts a wider perspective on security, arguing that EU-Russian cooperation promotes not only regional, but also global security. In addition, the document grants Russia a greater role by stating that 'the main responsibility for Russia's future lies with Russia itself', and that the implementation of CSR will be pursued closely together with Russia. Although this can be seen as an indication of a growing EU appreciation of Russia's role as an indispensable

¹⁸ *Common Strategy of the European Union on Russia*, available at http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf, downloaded 25 April 2003.

¹⁹ Treaty on European Union, Article 13.2.

²⁰ For more about the evolution of the common strategy concept, see Haukkala 2001.

²¹ See Baranovsky 2002 and Borko 2001.

²² For more about the initiative, see Anaïs Marin's contribution in this volume.

security partner, another interpretation is possible. This might also be a sign of growing frustration on the EU's part at the lack of progress in internal reforms, and with the persistent problems in the implementation of all the relevant provisions of the PCA by Russia. This frustration spurred the EU member states to insert the rather self-evident, although highly suggestive, passage on Russia's own responsibility for solving its problems and choosing its future course.

Although offering a more nuanced view of the multitude of security-related threats from Russia, the document fails to develop a clear understanding of how Russia's role could, in practical terms, be facilitated. The tentative answer given to the challenge is a rather typical EU one: it shall be achieved within a 'framework of a permanent policy and security dialogue' to be further developed with Russia.²³

This is a serious defect, as the understanding of the actual means through which Russia is expected to make this contribution remains shallow and at the level of a declaration of good intentions. This is especially acute in the realm of military security, where there are no provisions for actual cooperation. Instead, the CSR only contends that the EU is willing to consider 'the participation of Russia when the EU avails itself of the WEU for missions within the range of the Petersberg tasks'. Indeed, the lack of *any* detail concerning the actual mechanisms for such cooperation seems to suggest that the member states could not agree on the terms of actual Russian participation. This is, however, hardly surprising, as the process of institutionalising ESDP was at its early stages at the time of negotiating the CSR: the declaration of St-Malo

was only six months old, and the decisions of Helsinki, Nice and Laeken were yet to be taken.

2.4 *The Russian view of the security agenda with the EU*

Thus far, this chapter has addressed the EU side of the equation. The picture needs to be made complete by briefly examining the Russian perceptions of security and the role that the EU might play in the future. This raises some difficulties. First of all, Russia has only very recently started to take the EU seriously as a political force, let alone as a security actor. Indeed, the judgment of many Russian scholars on the EU is that, for the time being, it is not seen as a serious force in military matters (a notion that corresponds well with reality, one might add).²⁴ Therefore, after a promising start, ESDP-Russia cooperation has also acted as a source of additional disillusionment on the Russian side, as the lofty rhetoric has not been backed up by real substance.²⁵

In the following analysis, Russian views on the role of security in EU-Russian cooperation are reconstructed from three core documents: the Medium-Term Strategy for Development of Relations between the Russian Federation and the European Union 2000-2010 (October 1999), the National Security Concept of the Russian Federation (January 2000) and the Foreign Policy Concept of the Russian Federation (June 2000).²⁶

All of these documents reveal an imperfect understanding of the nature of the European Union and its role in Russian foreign policy. The Medium-Term Strategy betrays a rather instru-

²³ To be fair, the idea of reinforcing political dialogue with Russia is a central theme in the document. It is mentioned frequently throughout the document and it is perhaps the most elaborated of the so-called 'specific initiatives' that can be found at the end of the document.

²⁴ For a survey of these views, see Baranovsky, esp. pp. 99-121.

²⁵ Rontoyanni 2002.

²⁶ *Medium-term Strategy for Development of Relations between the Russian Federation and the European Union (2000-2010)*, available at http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russian_medium_term_strategy/index.htm, downloaded 24 April 2003; 'Foreign Policy Concept of the Russian Federation', *International Affairs (Moscow)*, vol. 46(5) 2000, pp. 1-14; the 2000 National Security Concept is available in English at <http://www.bits.de/EURA/natsecconc.pdf>, downloaded 24 April 2003.

mental view of the European Union: the EU is supposed to act as a building block towards a multipolar world order, and the 'strategic partnership' with the EU should aim at facilitating the rise of Russia once again to the status of one of the major poles in the international system. Moreover, the document, for the first time, spells out clearly that Russia has special interests and prerogatives, such as its relations with the CIS, that the EU should respect, refraining from anything that might go against Moscow's interests in the region.²⁷

In the Medium-Term Strategy, the EU is seen mainly as an economic partner, and there are few references to security issues. Moreover, the references that are to be found are of the vaguest kind. In Russia's view, one aim of the partnership is the prevention and settlement of local conflicts, with an emphasis on supremacy of international law and the non-use of force.²⁸ The document does not include any understanding of how this might be achieved. Instead, the Medium-Term Strategy suggests that, within the 'forthcoming decade', Russia should work out its position on Europe's 'defence identity' and promote some aspects of practical cooperation (peacemaking, crisis settlement, and arms limitation and reduction).²⁹ Even here the role of the EU is seen in rather instrumental terms, with NATO and the United States seen as more relevant players. The main role of the developing cooperation with EU is seen as a counterbalance to 'NATO-centrism' in Europe.

It is clear from the above analysis that the image of the European Union from Moscow's perspective has been rather underdeveloped. In addition, the EU's place in the hierarchy of other regional actors has not – at least until very recently – been developed much further. For

example, the Foreign Policy Concept discusses cooperation with the European Union in the context of 'regional priorities'. In the list of priorities, the EU comes third, after cooperation within the CIS and calls for strengthening the OSCE. In the post-9/11 situation, however, this assessment seems to have changed. In a speech given before an audience of Russian diplomats in July 2002, Putin sketched out the foreign policy priorities of Russia as: (i) combating terrorism; (ii) closer partnership with the United States; (iii) building a unified economic area with the European Union; and (iv) cooperation with the CIS.³⁰ The EU does not fare much better than previously, but it has managed to overtake the CIS on the list of priorities.

In terms of actual security threats seen to be facing Russia, there is a surprising similarity with EU readings. The National Security Concept reveals that Russia also views its internal problems and development (or lack of it) as the most pressing security threat. A stagnating economy, rising poverty, rampant disease and falling life expectancy, as well as the internal weaknesses of the Federal structures and a host of ecological problems, are seen as threatening Russia's national security. Also, the external threats are seen to stem largely from Russia's own weakness: a weakening of Russia's influence in the world, together with the emergence of a unipolar world order dominated by the United States, are seen as key external challenges for Russian security.³¹

In all of the documents, terrorism is a central concern. After the terrorist attacks in the United States in September 2001, it has become a global preoccupation, and the theme has become important in the EU-Russian context too. According to John Pinder, fighting terrorism

²⁷ Malfliet 2001, p. 163.

²⁸ Passages like these reflect the shock Russia experienced during the NATO air campaign in Kosovo in 1999. For an interesting account of the 'moral' arguments on security in Russia, see Wagnsson 2001.

²⁹ Indeed, Dmitry Danilov (2001, p. 107) has criticized the Mid-Term strategy harshly precisely because it failed to take any serious position on the emerging ESDP.

³⁰ Putin 2002, pp. 2-3.

³¹ Kassianova 2001, p. 833.

may be seen as a promising new avenue of cooperation between the EU and Russia, and may give fresh impetus to the fledgling security dialogue.³² Indeed, in the twelve months following the terrorist strikes in the United States, numerous declarations and joint statements were drafted on the topic.³³

Other areas where Russia sees the potential for cooperation with international partners include the non-proliferation of weapons of mass destruction, the prevention and settlement of regional conflicts, the fight against organised crime and the drugs trade, and resolving acute ecological problems of a global nature, including nuclear safety.³⁴ These are all areas of overlapping interest with the EU.

To sum up, at least on paper, the common ground between the European Union and Russia is substantial. Both actors subscribe to a broad notion of security and manifest not only their willingness but also a firm intention to develop closer and more concrete forms of cooperation. In reality, however, the results have so far been rather modest, with only limited headway being made towards solving the common problems. The problem is that, even though the general aims of the two actors are in principle very similar, they stem from entirely different basic objectives.

For the EU, the first and foremost aim in its cooperation with Russia is to ensure the stability and security of the European continent. Therefore, the 'strategic partnership', and the political and economic support given to Russia, will, it is hoped, ensure the successful transformation of the country. This is only natural, as in the EU analysis 'a stable, democratic and prosperous Russia, firmly anchored in a united Europe free of new dividing lines, is essential to lasting peace

on the continent'.³⁵ In the EU reading, this stability is best achieved by binding Russia closely into a rule-based community formed of a host of multilateral international institutions, such as the EU and the WTO. Basically, the EU is seeking to replicate – although on a markedly more modest level – the same model of integration based on functional cooperation and gradual pooling of sovereignty as has been successfully employed in the stabilisation of the accession countries in Central and Eastern Europe.³⁶

For Russia, the story is entirely different. Russia is still battling the effects of the dissolution of the Soviet space, with emphasis on the preservation of sovereignty. Whereas the EU can be seen as moving towards a post-modern and post-sovereign political system, the Russian project is still very modern in its essence.³⁷ As a consequence, rigid state-centric interpretations of the indivisibility of sovereignty still play a central role in Russia and inhibit the country from fully taking part in European integration.³⁸ Instead, Russia's main goal is the restoration of its status as a great power and securing political influence on the continent. The strategic partnership is seen as only an instrument in helping Russia achieve that goal.

The agendas that the EU and Russia bring to the table do not coincide. The EU wants to safeguard security and stability on its doorstep, whereas Russia wants to reacquire great power status. This leads the two parties to entirely different readings of present-day needs. These differences are apparent in the conflicting policies pursued by the European Union and Russia and explain, for example, why cooperation has been difficult, even in the cases of Belarus, Ukraine and Moldova, where one would have assumed that the EU and Russia have a strong common

³² Pinder 2002, p. 137.

³³ See *The Joint Statement on the Fight Against Terrorism*, adopted at the Tenth EU-Russia summit in Brussels, 11 November 2002.

³⁴ National Security Concept of the Russian Federation.

³⁵ *Common Strategy of the European Union on Russia*, Part I.

³⁶ Vahl 2001.

³⁷ For more about EU as a 'post-sovereign political system' see William Wallace 1999; 'Europe after the Cold War: interstate order or post-sovereign regional system?', *Review of International Studies*, 25, Special Issue (December 1999), pp. 201-23.

³⁸ Makarychev 2000, p. 13.

interest in ensuring stability. The prospects of EU-Russia cooperation are hampered by the fact that Russia is still thinking largely in terms of spheres of influence. It is evident that the EU has no intentions of expanding its sphere of influence to the East. In fact the opposite is true, as exemplified by the EU's apparent reluctance to consider seriously Ukraine's bid for membership. Nevertheless, Russia remains suspicious of the EU's motives and would instead like to play by its own rules in the region.³⁹

ESDP is another case that illustrates the difficulties faced by the European Union and Russia in developing cooperation. Although the emergence of ESDP has stirred a lot of positive Russian attention and initiatives, actual results have been slow in coming. Once again, the problems stem from misunderstandings on both sides.

For Russia, ESDP is seen as an avenue through which it can enhance its position and capabilities as a security actor of the first order in the emerging European security architecture. Russia also wants ESDP to be clearly defined in terms of its geographical scope and the range of operations that might be undertaken under its auspices. In addition, Russia wants to tie the activation of ESDP strictly into the UN and OSCE structures where it, of course, will always have a veto on the use of force.⁴⁰ And finally, Russia wants to have a stake in the decision-making when it comes to deciding on ESDP operations.⁴¹

These are all things that the EU finds hard to accept, especially since the main point behind the whole ESDP exercise is to establish the European Union as an independent actor in its own right.⁴² Indeed, ESDP-Russia cooperation is faced with the same unanswered questions that have plagued the post-Cold War era: how much influence should Russia have on decisions that

are taken within 'Europe', and what are Russia's legitimate interests that should be taken into account by the EU?⁴³

The 'underdevelopment' of the security relationship between the European Union and Russia could prove to be a source of complications in the future. Problems may emerge, because Russia has been the keener partner in developing a European security architecture that would ensure wide Russian participation and influence in security matters. This has not, however, been on the cards at any stage on the EU side. Instead, Russia has been offered 'consultation', where it can voice its complaints but not have any say over decisions – the very thing that Russia desperately needs; or at least needed until the NATO-Russia Council began operating.

The problems are also institutional. ESDP is far from a finished product, as it is still at its early stages of development. Seen from this perspective, Russia has been able to secure a surprisingly strong role in the ESDP machinery. In fact, the monthly meetings that are held between the COPS and the Russian Ambassador in Brussels are an institutional innovation that no other third party, not even the United States or the applicant countries, enjoys with the European Union. Despite these measures, the fact remains that the actual work to be done has remained mired in problems that stem from the two players having entirely different starting points concerning the aims and means of cooperation.

2.5 Conclusions

This chapter has sought to explain why, despite a fairly broad set of common priorities and shared threat perceptions, the European Union and Russia have had persistent problems in fos-

³⁹ Emerson 2001, p. 23.

⁴⁰ Rontoyanni 2002. See also Polikanov 2001, p. 5; The 'moral' arguments of Russia about the supremacy of international law have been analysed in Wagnsson 2001.

⁴¹ Danilov 2002, p. 5.

⁴² Forsberg 2002.

⁴³ Hyde-Price 2000, p. 160.

tering close cooperation. The reason for this is that the similarities are largely superficial, whereas the deeper logics underlying them are not fully compatible.

Over the longer term this state of affairs is not acceptable, as it has potential to lead to a further deterioration in the EU-Russian relationship. Yet there are no easy solutions. Changes in world-views are often slow and cannot be forced. They often take years, even generations to emerge.

Often the problems in the EU-Russian relationship are portrayed as being institutional. Therefore, the solution proposed usually involves the creation of new ones, ranging from the adoption of new high-level working groups to the ideas being floated about the development of a European Security Council where the EU and Russia could meet to discuss matters of mutual importance on more equal grounds. Instead, one can argue that thanks to the PCA the machinery is in place, and that the amount of EU-Russian dialogue is already impressive. It is not the system's fault that it has remained locked on reproducing the differences and seems to have had little power to transcend them. That is, in fact, to be expected, as institutions are merely reflections of the ideas underlying them.⁴⁴ This leads to the rather bleak conclusion that it will be next to impossible to improve the current EU-Russian institutions as long as the two remain separated by their different world-views.

From this follows the conclusion, and another recurring theme, especially on the EU side, that making the relationship 'more effective' by adopting a more 'results-oriented' approach by the parties is not feasible either.⁴⁵ Once again, the basic differences largely preclude the European Union and Russia from reaching agreement on what the actual results should be in the first place.

Certainly, these problems will not be avoided just by increasing the mass of institutions and other cooperative structures. Yet, almost paradoxically, it is in the mutual exposure that the greatest chances of bridging the current EU-Russian divide still exist. Judith Goldstein and Robert O. Keohane have suggested that the impact of ideas on policy can usually be altered only in conjunction with bigger changes in material interests or power relationships.⁴⁶ This is where the growing interdependence between the European Union and Russia comes into play. The EU is already Russia's biggest trading partner, with a share of almost 40 per cent of Russia's external trade. With the eastern enlargement this figure, as well as Russia's dependence on the Union, will increase.

This criticism should not be taken as a suggestion that the EU-Russian dialogue is pointless. Even though it is a source of friction, it also serves the useful purpose of familiarising the players with each other's stance on a multitude of different issues. It also increasingly exposes Russia to EU modes of thinking and acting. This exposure, in conjunction with the growing interdependence between the parties, facilitates changes in Russian world-views. Therefore, the EU should be encouraged to bolster the current level of EU-Russian dialogue even further. The field of security is one example where there is still unexploited potential. The establishment of new high-level groups to discuss issues such as the basic conceptions of security, crisis management and military reform in Russia could yield positive results over the longer term. Also, increased emphasis on non-proliferation issues would be helpful in generating concrete results instead of just perpetual dialogue between the parties.

Therefore, the European Union should be encouraged to stay the course vis-à-vis Russia. The EU's Russia policy is, as Stephan De

⁴⁴ Jackson 1993, pp. 111-14.

⁴⁵ See the extracts from the meeting of the General Affairs and External Relations Council, 24 February 2003, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/gac.htm#ru240203, downloaded 27 April 2003.

⁴⁶ Goldstein and Keohane 1993, p. 25.

Spiegeleire has put it, ‘quite long-term; incrementally integrationist; multi-dimensional; multi-level (sub-national, national and supranational); and both functional and institutional. It closely mirrors the neo-functional logic that has served Western Europe so spectacularly well over the past half century: economic integration “spilling over” in political and eventually in security integration. Thus the European approach to the “Russian security ques-

tion” has been basically (and characteristically) indirect: to assist the country’s painful transformation process across the board, in the hope that at some point in time this will also yield security benefits.’⁴⁷ Making the EU Russia policy a success requires patience. Continuing on the present course is the best hope that the EU has of bringing about change in the way Russia perceives its own, as well as the EU’s, place in Europe and in the world.

⁴⁷ De Spiegeleire 2002.

Les dilemmes de la coopération : prévention des conflits, gestion des crises et règlement des conflits

Thomas Gomart¹

Au risque d'apparaître en décalage ou en retard, partons du texte censé encadrer la coopération russo-européenne – la Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie (SCR)² – pour constater que le concept de « diplomatie préventive » devait en principe structurer le dialogue en matière de sécurité entre Bruxelles et Moscou. Or la SCR et la « diplomatie préventive » ne sont plus vraiment à la mode. L'heure serait plutôt au préemptif qu'au préventif. L'Irak obstrue le regard des Européens pour lesquels la redéfinition du lien transatlantique et, par conséquent, de la PESC/PESD, s'avère être la principale priorité stratégique. Pour tout dire, la Russie n'est pas vraiment au centre de leurs préoccupations dans le contexte actuel. Pourtant, la crise irakienne a montré, d'une part, que la Russie, à la différence de l'UE, existait sur la scène internationale dans les phases ante conflit et, de l'autre, que les positions communes de Moscou, Berlin et Paris avaient pesé sur le processus diplomatique dans le cadre onusien. Cet axe de circonstance n'a pas renforcé la coopération russo-européenne, mais a plutôt avivé les divisions au sein de l'UE et les incertitudes sur la position russe pour les mois à venir. Paradoxalement, la guerre en Irak a différé l'importance de la coopération russo-européenne tout en rappelant qu'elle demeurait

une nécessité passée, présente et future.

Les pays Baltes, la Moldavie, Kaliningrad ou les Balkans ont montré à quel point il était inévitable pour les Européens et les Russes de traiter ensemble en dépit de leurs divergences. A court terme, l'élargissement de l'UE va transformer la Russie en étranger proche : à l'instar de la question turque, la question russe est susceptible de modifier le cours du projet européen. Plus profondément, s'intéresser aujourd'hui à la « diplomatie préventive » entre Russes et Européens revient indirectement à examiner les premières conséquences de la guerre préemptive dans leurs rapports. Cette démarche devrait permettre d'examiner leur capacité future mais surtout leur volonté politique de recourir à des grilles communes d'analyse et d'action en vue de maîtriser la violence armée.

La « diplomatie préventive » figure en bonne place dans la SCR. Lancée unilatéralement, en juin 1999, par le Conseil européen de Cologne, elle arrive à échéance en juin 2003. La Russie y a répondu en lançant une Stratégie de moyen terme à l'égard de l'UE (SMT)³. Entre 1999 et 2003, les sommets conjoints ont permis de faire régulièrement le point de la situation sur les dossiers prioritaires définis par ces documents de référence⁴.

La SCR était un instrument inédit et original de la PESC qui combinait les approches poli-

¹ L'auteur tient à remercier très chaleureusement Nicole Gnesotto et toute l'équipe de l'Institut pour leur accueil et leur aide. Il remercie en particulier Dov Lynch pour sa confiance, ses conseils et son dynamisme. Il remercie enfin les douze personnes qui ont bien voulu le recevoir ainsi que celles qui lui ont fait profiter de leurs contacts.

² Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie, Conseil européen de Cologne, 3-4 juin 1999, http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe_fr.htm#a2.

³ Stratégie à moyen terme de la Fédération de Russie à l'égard de l'UE (2000-2010), octobre 1999 http://www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=apage&id=53.

⁴ Moscou (mai 2000), Paris (octobre 2000), Moscou (mai 2001), Bruxelles (octobre 2001), Moscou (mai 2002), Bruxelles (2002). A titre exceptionnel, Vladimir Poutine a également participé au Conseil européen de Stockholm (mars 2001).

tique, économique et de sécurité⁵. Dans ce dernier domaine, elle était ambitieuse et avait pour objectif « de renforcer la stabilité et la sécurité en Europe et dans le monde » Pour ce faire, elle proposait de renforcer le dialogue politique, d'assurer sa place à la Russie dans l'architecture européenne de sécurité et de pratiquer la « diplomatie préventive ». Ce troisième volet prévoyait, d'une part, d'encourager la maîtrise des armements et le désarmement et, de l'autre, d'intensifier « la coopération entre l'UE et la Russie en vue de contribuer à la prévention des conflits, à la gestion des crises et au règlement des conflits, y compris dans le cadre de l'OSCE et des Nations unies »⁶. Autrement dit, la « diplomatie préventive » offrait une approche séquentielle des crises et un cadre d'action.

Le bilan proposé dans cette étude porte sur ce dernier aspect⁷ et présuppose la prise en compte de trois évolutions différentes. Premièrement, l'évolution des rapports russo-européens : ils ont été ponctués non seulement par plusieurs crises (post-Kosovo, Tchétchénie, 11 septembre 2001, Kaliningrad et Irak), mais aussi par des inflexions notables des politiques russes (débat sur les systèmes anti-missiles ou sur l'élargissement de l'OTAN) et européennes (partenariat énergétique avec la Russie, reconnaissance du statut d'économie de marché). Deuxièmement, l'évolution des ambitions et capacités de l'UE dans le domaine de la PESC/PESD : elles ont connu des avancées aussi bien au plan conceptuel qu'organisationnel et modifient les termes du dialogue russo-européen. Troisièmement, la dégradation du concept de « diplomatie préventive » : l'accent s'est rapidement déplacé sur les volets prévention (structurelle et d'urgence) et gestion (civile et militaire) en raison des échéances auxquelles l'UE devait faire face et de l'évolution du climat international caractérisé par un recul de la *soft security* au profit de la *hard security*.

Ces trois évolutions tissent la toile de fond de cette étude, qui s'articule autour des dilemmes de la coopération russo-européenne. Ces dilemmes sont de nature différente et partent du principe, bien évidemment discutable, d'une unité de vue et d'action entre partenaires européens. Sur le plan stratégique, Russes et Européens sont confrontés au choix suivant : adopter une posture commune d'attente face aux bouleversements sécuritaires entraînés par la guerre préemptive ou se résoudre à produire ensemble de la sécurité. Cette deuxième option implique que les deux parties se décident à franchir un seuil quantitatif et qualitatif tout en prenant soin d'expliquer cette démarche à leurs partenaires. Elle implique surtout que les deux parties se reconnaissent mutuellement comme partenaires de sécurité. Sur le plan politico-diplomatique, Russes et Européens doivent s'entendre sur les zones de coopération : agir en commun dans des régions éloignées où leurs intérêts directs ne sont pas en jeu ou agir en commun sur l'ensemble du continent européen, y compris dans leurs étrangers proches mutuels. Sur le plan conceptuel enfin, Russes et Européens doivent s'entendre sur les termes de leur coopération : entretenir volontairement un flou favorisant les arrangements de circonstance et l'absence de choix politiques ou clarifier les notions, en particulier dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, pour conduire une action durable. Ces dilemmes montrent bien que la coopération russo-européenne est à la croisée des chemins et ne pourra pas longtemps continuer à éluder les questions embarrassantes sur ses objectifs et ses moyens.

La présente étude s'articule en trois parties. La première retrace l'évolution du concept de « diplomatie préventive » qui disparaît des documents russo-européens postérieurs à la SCR. Viennent ensuite deux études de cas. Il aurait été possible de choisir Kaliningrad, les pays Baltes

⁵ La SCR a été suivie par la Stratégie commune de l'UE à l'égard de l'Ukraine (décembre 1999) et par la Stratégie commune de l'UE à l'égard de la région méditerranéenne (juin 2000).

⁶ SCR, p. 18.

⁷ Dans cette étude, la diplomatie préventive est donc utilisée de manière restrictive par rapport à la SCR et recouvre la prévention des conflits, la gestion des crises et le règlement des conflits.

ou le Proche-Orient afin de montrer que les Russes et les Européens peuvent trouver des terrains sur lesquels ils parviennent à coopérer. Nous privilégions ici une lecture en creux de la coopération russo-européenne moins par souci de pointer des défaillances que de tirer des enseignements utiles pour l'avenir. Le choix du Bélarus et de l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM – Macédoine) peut surprendre, mais il s'explique par le positionnement de ces deux cas dans le processus de crise. Ils correspondent à deux séquences distinctes de la « diplomatie préventive ». Le Bélarus se situe très en amont dans la phase de prévention. Pays oublié et enclavé, il serait susceptible de faire l'objet d'une action préventive de nature structurelle. Moscou y joue un rôle particulièrement actif en raison du degré d'intégration entre les deux pays. A la différence du Bélarus, l'ARYM se situe à la jonction de deux séquences : entre la prévention de conflit et la gestion de crise, puis entre la gestion de crise et le règlement de conflit. En ARYM, l'UE fait ses premiers pas comme acteur de sécurité tandis que la Russie demeure spectatrice. La relation russo-européenne est concernée, à des degrés divers, par ces deux cas.

Quelques points peuvent d'ores et déjà être précisés :

1) La conclusion de notre analyse est l'inefficacité de la SCR mais aussi de la SMT en matière de sécurité. Ces instruments se sont révélés inadaptés au développement d'une réelle coopération russo-européenne. La SCR n'a pas permis d'aborder la guerre en Tchétchénie alors que la SMT n'a pas été utilisée comme document-cadre. Malgré des rappels réguliers lors des sommets russo-européens et des conseils européens, l'UE n'est pas parvenue à faire changer la politique russe en Tchétchénie d'un iota. Par certains aspects, la SCR a été relativement favorable à la Russie : Moscou est devenue un partenaire de sécurité de l'UE, mais l'inverse est moins vrai. La SCR présente néanmoins quelques résultats

positifs : elle a favorisé des habitudes de travail communes et a modifié sensiblement l'approche russe en matière de sécurité européenne. Mais cela s'est fait au prix d'un renforcement de l'influence de cette dernière : en restant extérieure, Moscou dispose d'un pouvoir d'influence au sein de l'UE supérieur à celui de pays candidats.

2) Les deux cas examinés illustrent les difficultés rencontrées par Bruxelles et Moscou pour mener une politique préventive commune alors même que des possibilités de coopération existent. Ces difficultés s'expliquent par des raisons techniques : Moscou privilégie les modes d'intervention *ad hoc*, comme le groupe de contact ou le Quartet, qui lui assurent une présence dans les phases initiales de gestion de crise sans avoir l'obligation de fournir des moyens sur le terrain. La complexité des procédures bruxelloises doit être soulignée ainsi que leur caractère très bureaucratique. Au fond, la coopération russo-européenne attend encore l'épreuve du terrain pour trouver ses marques. Celle-ci semble difficile à envisager tant que l'UE n'a pas elle-même fait ses preuves comme acteur de sécurité capable de recourir à des moyens militaires lourds. Les difficultés d'une politique de prévention commune s'expliquent surtout pour des raisons stratégiques. Moscou entend garder le contrôle étroit de son étranger proche. A cet égard, le Bélarus fournit un exemple presque caricatural. Comme puissance en cours de réorganisation, la Russie se concentre actuellement sur ses intérêts directs. Dans les Balkans, l'UE est une puissance en mouvement alors que la Russie est une puissance en retrait. Moscou tolère le rôle de l'UE dans la mesure où elle intervient sur une zone d'influence qui ne présente pas de caractère vital pour elle. De plus, Moscou ne dispose pas de moyens susceptibles d'offrir une alternative crédible.

3) Une autre conclusion est l'absolue nécessité d'alimenter la coopération russo-européenne. L'idée est que plusieurs sujets peuvent y contribuer. Russes et Européens doivent franchir un

seuil qualitatif et quantitatif au risque de voir les zones d'instabilité se multiplier. Cette nécessité est rendue évidente par l'élargissement qui va transformer la Russie et la Communauté des Etats indépendants (CEI) en étranger proche de l'UE. Elle est également indispensable au regard de l'évolution de la situation internationale bouleversée par les tensions transatlantiques, la lutte contre le terrorisme, la guerre en Irak et l'après-Saddam. La combinaison de ces quatre facteurs pourrait entraîner un changement d'attitude des Américains en Europe. Pour l'heure, ni les Européens ni les Russes n'ont l'ambition et les moyens de les remplacer, ce qui devrait les inciter à renforcer leur coopération aujourd'hui pour éviter les tensions demain.

3.1 Le cadre de la « diplomatie préventive »

Si la « diplomatie préventive » est un concept aujourd'hui inopérant, il n'en demeure pas moins qu'il devait, en principe comme en pratique, structurer le dialogue russo-européen. Ses évolutions sont révélatrices des points de friction et d'accord entre les deux parties.

Confusion des définitions

Définir précisément la « diplomatie préventive » n'est pas une tâche aisée même s'il existe des études générales faciles d'accès⁸. Ce pléonasm est au cœur de l'Agenda pour la paix présenté par Boutros Boutros-Ghali en 1992. Ce document fixe pour objectif « d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un

différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible »⁹. La « diplomatie préventive » prévoit une série de mesures (collecte du renseignement destiné à établir les faits, dispositif d'alerte rapide, capacités de déploiement préventif et création de zones démilitarisées) tout en proposant un découpage en séquences du processus de crise. Boutros Boutros-Ghali insiste, en outre, sur le rôle clé des organisations régionales dans la mise en œuvre des différentes phases de la « diplomatie préventive ».

Dans ce domaine, l'OSCE bénéficie d'une certaine antériorité par rapport à l'UE et de la faveur des Russes¹⁰. A Istanbul (novembre 1999), l'OSCE s'est présentée comme « un instrument essentiel pour l'alerte précoce, la prévention des conflits, la gestion des crises et le relèvement après un conflit »¹¹. Dans sa SMT, Moscou rappelle sa volonté de préserver et de renforcer l'OSCE comme acteur clé de la sécurité européenne : l'objectif affiché consiste donc à développer la coopération avec l'UE en matière de prévention et de règlement pacifique des conflits en liaison étroite avec l'OSCE¹². Aux yeux de Moscou, l'OSCE et les structures *ad hoc* (groupe de contact et Quartet) demeurent des cadres privilégiés pour la « diplomatie préventive », d'autant plus que l'UE ne disposerait pas d'un concept fédérateur et opérant dans ce domaine¹³.

La généalogie russe de la « diplomatie préventive » n'est pas simple à retracer. Elle trouve ses origines conceptuelles dans le débat des années 1990 sur le *peacekeeping* et ses premières traductions opérationnelles lors des interventions

⁸ Victor-Yves Ghebali, « Diplomatie préventive », dans Thierry de Montbrial et Jean Klein, *Dictionnaire de stratégie*, Paris, PUF, 2000, pp. 183-186.

⁹ ONU, *Agenda pour la paix*, Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, <http://www.un.org/french/docs/sgf/agendaf2.htm>.

¹⁰ Sur l'importance historique de l'OSCE pour Moscou, voir Dov Lynch, « Russia and the Organization for Security and Cooperation in Europe », dans Mark Webber, *Russia and Europe: Conflict or Cooperation?*, Macmillan, Londres, 2000, pp. 99-126.

¹¹ OSCE, *Charte de sécurité européenne*, Istanbul, novembre 1999, <http://www.osce.org/docs/french/1990-1999/summits/istachart99f.htm>.

¹² Stratégie à moyen terme de la Fédération de Russie à l'égard de l'UE (2000-2010), *op. cit.*, paragraphe 2.3.

¹³ Entretien avec un spécialiste russe, Bruxelles, 5 mars 2003.

russes sur le territoire de la CEI¹⁴. Or des différences notables de compréhension du *peacekeeping* sont apparues entre militaires occidentaux et militaires russes : ces derniers le présentaient davantage comme un mode de combat que comme un accompagnement militaro-politique¹⁵. En janvier 1996, les chefs d'État de la CEI adoptent un « Concept de prévention et de règlement des conflits » qui prévoit un renforcement des moyens politico-diplomatiques. Un éventuel déploiement de forces (militaires ou policières) ne peut intervenir qu'après une demande expresse des parties prenantes, formalisée par un accord¹⁶. Selon ce concept, la prévention des conflits inclut diplomatie préventive et déploiement préventif. Au sein de la CEI, la diplomatie préventive doit combiner les mesures politiques et diplomatiques tout en n'excluant pas la possibilité de sanctions économiques ou la création de zones démilitarisées¹⁷. En d'autres termes, la priorité est donnée, en principe, aux moyens politico-diplomatiques sur les moyens politico-militaires. Cela étant, la présentation du processus de décision élude une contradiction de fond : si le spectre des mesures onusiennes sert de référent aux signataires, il n'en demeure pas moins que les décisions d'engagement ne peuvent être prises que dans le cadre de la CEI, ce qui évidemment garantit une certaine latitude à Moscou vis-à-vis de ses partenaires.

Moscou se targue d'avoir insufflé une culture de la prévention au sein de la CEI en oubliant de

préciser que ses opérations de *peacekeeping* sur le territoire post-soviétique se sont faites sans mandat de l'ONU ou de l'OSCE¹⁸. Cette évolution est renforcée par la nouvelle doctrine militaire russe (avril 2000), qui est présentée comme le point de départ d'un système global de prévention destiné à régler crises et conflits en privilégiant les moyens politiques sur les moyens militaires¹⁹. Pour Moscou, tout partenariat en matière de sécurité repose sur un préalable : une analyse commune de la menace et de la situation, indispensable à des planifications et des actions communes. Pourtant, il faut bien noter le décalage entre cette théorie et le comportement des troupes russes sur le terrain. Il faut également noter que l'intervention de l'OTAN au Kosovo ainsi que l'intervention russe au Daghestan (été 1999) ont suscité de vifs débats en Russie sur le rôle de la force militaire dans les opérations de *peacekeeping* et de gestion de crises²⁰.

Du côté européen, la « diplomatie préventive » fonctionne comme un trompe-l'œil. Présente dans la SCR comme concept global, elle disparaît ensuite. Elle est d'emblée un anachronisme. Huit jours après son lancement (4 juin), les Russes prennent l'aéroport de Pristina (12 juin). En août, ils reprennent la guerre en Tchétchénie. Cette proximité chronologique invalide la SCR : sujet de curiosité à Moscou, elle n'a eu aucun impact sur ses décisions majeures. Ces épisodes vont alimenter une méfiance durable des Occidentaux à l'égard des Russes²¹, qui apparaissent alors

¹⁴ Pour un parallèle entre les débats russe et international sur le *peacekeeping*, voir Dov Lynch, *Russian Peacekeeping Strategies in the CIS, The Cases of Moldova, Georgia and Tajikistan*, The Royal Institute of International Affairs, Londres, 2000, pp. 19-36.

¹⁵ Domitilla Sagramoso, « The Russian Peacekeeping Doctrine », dans John Mackinley et Peter Cross, *Regional Peacekeepers: the Paradox of Russian Peacekeeping*, Université des Nations unies, Genève (à paraître).

¹⁶ Iouri E. Fedorov, « Civil-Military Relations: Command and Control, Cooperation and Integration in the Field », dans Bo Huldt et alii., *Challenges of Peace Support into the 21st Century*, The Swedish National Defence College, Stockholm, 1998, p. 90.

¹⁷ Lena Jonson, *Keeping the Peace in the CIS, The Evolution of Russian Policy*, RIIA, Londres, 1999, p. 24.

¹⁸ Domitilla Sagramoso, op.cit.

¹⁹ Valerii Manilov, « Russia's New Military Doctrine », *International Affairs: A Russian Journal*, n. 4, 2000, p. 5 (http://www.ciaonet.org/olj/iarj/iarj_00_04b.html).

²⁰ Michael Yermolaev, « Russia's International Peacekeeping and Conflict Management in the Post-soviet environment », *Boundaries of Peace Support Operations*, n. 44, février 2000.

²¹ Sur l'héritage du Kosovo dans les perceptions réciproques, voir Oksana Antonenko, « Russia, NATO and European Security after Kosovo », *Survival* 41-4, hiver 1999-2000, pp. 124-144. Voir également Dov Lynch, « Walking the Tightrope: The Kosovo Conflict and Russia in European Security, 1998 - August 1999 », *European Security*, n. 4, hiver 1999, pp. 57-83.

comme des acteurs incontrôlables privilégiant les coups d'éclat²² ou menant des opérations militaires lourdes sans tenir compte des critiques régulières de leurs partenaires. Difficile dans ces conditions de continuer à croire aux vertus de la « diplomatie préventive ». Pour exister sur la scène internationale, l'UE entend se doter d'une doctrine et de moyens lui permettant d'assurer l'ensemble des missions allant de la *soft security* à la *hard security*, ce qui la conduit à s'intéresser, en priorité, à la prévention des conflits et à la gestion des crises.

Selon l'argumentaire européen, la prévention des conflits est « l'essence même de l'Union européenne »²³, sa raison d'être comme son projet sur la scène internationale. L'UE préconise l'élaboration d'une politique de prévention des conflits cohérente, crédible et efficace pour des raisons morales, politiques mais aussi financières : la prévention coûte moins que l'intervention²⁴. L'UE défend le principe d'une politique de prévention à la fois structurelle (qui s'exerce précocement sur les causes d'un conflit) et d'urgence (qui s'exerce de manière ponctuelle et opérationnelle pour éviter l'escalade). Dans cette optique, la gestion de crise s'inscrit également dans une politique de prévention, « mais tardive »²⁵. L'apport et l'originalité de l'UE résideraient donc dans la combinaison inédite, en fonction des circonstances, des moyens militaires et civils²⁶ susceptibles d'occuper l'espace entre la haute intensité et le retour à la normale.

Européens et Russes se trouvent dans des situations très dissemblables : les premiers élaborent une gamme de moyens préventifs sans

avoir eu à affronter l'épreuve du terrain (à l'exception notable des opérations en Bosnie et en ARYM qui se déroulent actuellement et témoignent des progrès accomplis par l'UE depuis quelques années), pendant que les seconds mènent une guerre en Tchétchénie. En termes de « diplomatie préventive », leurs approches diffèrent sur au moins deux points. Premièrement, au plan conceptuel, ils juxtaposent leurs définitions : la diplomatie préventive définie par la SCR recouvre la prévention, la gestion et la résolution des crises alors que, côté russe, la prévention des conflits recouvre la diplomatie préventive et les déploiements préventifs. Deuxièmement, un lourd sous-entendu subsiste entre les deux parties. *A priori*, l'UE n'aura pas à conduire une politique de prévention des conflits et de gestion de crise sur son propre territoire. Pour les Russes, la situation diffère radicalement que ce soit sur le territoire fédéral ou sur celui de la CEI. Autrement dit, les concepts européens, qui ont trouvé leur premier champ d'application dans les Balkans, menacent aux yeux de Moscou de s'exercer, à terme, sur l'actuel étranger proche de la Russie. Etranger proche, qui après l'élargissement, deviendra également celui de l'UE, au moins dans sa partie occidentale. Or, pour certains analystes russes, la participation de l'UE à la gestion des crises et à la résolution des conflits sur le territoire de la CEI, en dehors de contributions financières, n'est guère souhaitable²⁷. Seule la gestion de crise dans les Balkans offrirait un terrain de coopération russo-européenne, même si la perte d'influence de la Russie dans la zone

22 Entretien avec un spécialiste français, ancien conseiller politique Balkans (Paris, 6 mars 2003).

23 « Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits », Rapport présenté au Conseil européen de Nice par le Secrétaire général/Haut Représentant et la Commission, 30 novembre 2000, 14088/00.

24 A titre d'exemple, Javier Solana rappelle que le coût de la prévention du conflit en Macédoine représente 1/10e du coût de l'intervention militaire alliée au Kosovo ; « Le choix des Balkans », *Le Figaro*, 8 mai 2002.

25 Pour une analyse de la prévention des conflits et de la gestion des crises, voir Hans-Georg Ehrhart, « Quel modèle pour la PESC ? », IES/UE, *Cahiers de Chaillot*, n. 55, octobre 2002, pp. 28-36.

26 La présidence suédoise a entraîné des avancées dans ce domaine. Voir notamment les « Conclusions du Conseil européen de Göteborg (15-16 juin 2001) sur la coopération UE-ONU en matière de prévention des conflits et de gestion des crises », dans Maartje Rutten, « De Nice à Laeken, Les textes fondamentaux de la défense européenne », IES/UE, *Cahiers de Chaillot*, n. 51, avril 2002, pp. 66-67.

27 Stanislav Tkachenko, « The EU's Crisis Management From the Russian Perspective », dans Graeme Herd et Jouko Huru, *EU Civilian Crisis Management*, Conflict Studies Research Centre, Sandhurst, 2001, p. 56.

favorise les Européens²⁸. D'autres analystes considèrent, au contraire, que l'UE a vocation à s'intéresser à l'étranger proche de la Russie²⁹.

Elaboration des dispositifs

Depuis le lancement de la SCR, l'UE a multiplié les avancées en termes conceptuels et opérationnels, ce qui modifie indirectement la nature de la coopération russo-européenne. Outre les capacités militaires définies par le *headline goal* de Helsinki (décembre 1999), l'UE s'est dotée de capacités en matière de police destinées à assurer le volet non militaire de la gestion de crise (Santa Maria da Feira, juin 2000). Parallèlement, la Commission a été chargée de mettre en place un mécanisme de réaction rapide (MRR) destiné à financer des opérations d'urgence. Ces avancées ont été suivies attentivement par les autorités russes, qui considèrent que la crédibilité de ces dispositifs passe désormais par l'épreuve du terrain, c'est-à-dire du feu³⁰.

Entre Russes et Européens, la coopération s'est surtout traduite par des déclarations d'intention lors des sommets communs dont l'analyse, avec le recul, laisse apparaître quelques différences de perception. En mai 2000 à Moscou, l'UE réaffirme que la Russie pourrait être invitée à participer à des opérations de gestion de crise menées par elle. De son côté, Vladimir Poutine replace une éventuelle participation de son pays dans un cadre onusien en ne se limitant pas à la gestion de crise, mais en y ajoutant l'alerte précoce, la prévention de conflit ainsi que la reconstruction post-conflit³¹. Le sommet de Paris, en octobre 2000, marque une étape importante puisqu'il prévoit de construire des mécanismes

susceptibles de favoriser une coopération opérationnelle pour la gestion de crise ainsi qu'une participation russe à la mise en œuvre d'instruments civils de gestion de crise³². Le sommet de Moscou, en mai 2001, rappelle la nécessité d'instaurer « des arrangements » destinés à encadrer une éventuelle participation russe à des opérations de gestion de crise³³. A plusieurs reprises, le rôle de l'OSCE est rappelé au cours de ces sommets, qui trouvent, après le 11 septembre, un nouveau terrain possible de coopération : la lutte contre « le terrorisme international »³⁴.

Russes et Européens s'emploient alors à insérer la lutte contre le terrorisme dans le dispositif en cours de construction. En effet, les deux parties semblent d'accord pour lutter conjointement contre « le terrorisme international » même si leurs analyses de cette menace divergent sensiblement. Les représentants russes ont été invités à un certain nombre de réunions, notamment à la conférence européenne consacrée à la lutte contre le terrorisme (20 octobre 2001). Au cours de la présidence espagnole, « une coopération étroite avec la Russie a été poursuivie compte tenu de l'engagement qu'a pris ce pays de lutter contre le terrorisme et de la priorité absolue que l'UE accorde à cette lutte »³⁵. Plusieurs échanges d'informations concernant l'évolution de la menace terroriste dans différentes régions on eu lieu au cours du premier semestre 2002. Ce processus a abouti à une déclaration commune sur la lutte contre le terrorisme lors du sommet de Bruxelles en novembre 2002. La prise d'otages dans un théâtre de Moscou est alors présente dans tous les esprits. Son dénouement à l'aide de gaz dont la composition demeure mystérieuse n'a suscité

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Dmitri Trenin, « A Russia-within-Europe: Working toward a new security arrangement », Bruxelles, IISS/CEPS, janvier 2002.

³⁰ Entretien avec un spécialiste russe (Paris, 2 février 2003).

³¹ EU-Russia Summit, Joint Statement, Moscou, 29 mai 2000 (http://www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=sum1).

³² EU-Russia Summit, Joint Statement on strengthening dialogue and cooperation on political and security matters in Europe, Paris, 30 octobre 2000, (http://www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=sum2).

³³ EU-Russia Summit, Joint Statement, Moscou, 17 mai 2001, (http://www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=sum3).

³⁴ EU-Russia Summit, Joint Statement, Bruxelles, 3 octobre 2001, (http://www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=sum4).

³⁵ Rapport du Conseil au Conseil européen sur la mise en œuvre de la stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie (Bruxelles, 18 juin 2002, 9916/02).

ni interrogations de la part des capitales européennes³⁶ ni réflexions sur les méthodes de gestion de crise. La déclaration rappelle que la lutte contre le terrorisme est un combat de longue haleine impliquant une approche globale de la communauté internationale. Selon la déclaration de Bruxelles, la lutte contre le terrorisme doit être menée avec des moyens politiques, écono-miques, diplomatiques mais aussi militaires. Par ailleurs, la déclaration souligne les liens qui unissent « le terrorisme international » au crime organisé, aux trafics d'armes et de stupéfiants, au blanchiment d'argent sans oublier la prolifération nucléaire, biologique et chimique. Cette déclaration commune se conclut en préconisant une intensification de la coopération en matière de contre-terrorisme sans que ce terme soit clairement défini³⁷.

Cette évolution plaide en faveur d'une réflexion sur l'insertion de la lutte contre le terrorisme dans le dialogue russo-européen en matière de sécurité. Absente de la SCR, la lutte contre le terrorisme ne s'insère, en effet, que partiellement dans le dispositif conceptuel et opérationnel prévu par l'UE. Elle exige un effort de clarification conceptuelle de part et d'autre, indispensable à une réflexion commune sur les moyens. La lutte contre le terrorisme pourrait s'inscrire dans une politique de prévention, au moins pour l'action structurelle sur les causes profondes du phénomène. Mais cette insertion demeure problématique tant l'acte terroriste représente l'archétype de la gestion de crise pour bon nombre de décideurs politiques. Il faut souligner à cet égard que la présidence espagnole a relié la lutte contre le terrorisme à la prévention à long terme tout en soulignant la difficulté « de définir une perspective d'ensemble en matière de prévention des conflits »³⁸. Elle pourrait plus difficilement s'inscrire dans la ges-

tion de crise *stricto sensu* dans la mesure où elle requiert un mode de traitement particulier en raison notamment du caractère transnational des réseaux terroristes. Ce lien entre terrorisme et gestion de crise n'a d'ailleurs jamais vraiment été examiné avec les Russes³⁹. La lutte contre le terrorisme pourrait être en partie rattachée à la lutte contre la prolifération et la criminalité organisée prévue par la SCR mais au risque, là encore, de ne pas saisir sa particularité.

Au fond, tout milite pour une approche spécifique de la lutte contre le terrorisme, c'est-à-dire pour la traiter de manière autonome par rapport aux autres thèmes du dialogue russo-européen. Sinon, le risque existe de voir les concepts européens de prévention de conflit et de gestion des crises détournés de leurs champs d'application initiaux et risquer d'être dénaturés. Cette approche spécifique ne pourra faire l'économie d'un travail préalable de confrontation conceptuelle sur la définition du terrorisme, sur l'analyse de la menace et les moyens de la combattre. Plus profondément, Russes et Européens doivent bien s'entendre sur le contre-terrorisme. Ce terme est sans conteste le plus équivoque. Il implique une discussion sur les moyens – policiers et/ou militaires ? – susceptibles d'être utilisés ainsi que sur l'intensité des opérations menées en son nom. Il y a sans doute là un terrain pour la coopération russo-européenne mais aussi un sujet susceptible de faire apparaître, de manière aiguë, les différences de conception en matière de rapports politico-militaires.

Lutte contre le terrorisme et contre-terrorisme ne sont pas évoqués dans les « Arrangements sur la consultation et la coopération entre l'UE et la Russie en matière de gestion des crises ». Ces arrangements, présentés à la partie russe lors du sommet de Moscou en mai 2002,

³⁶ Thérèse Delpech, « Le terrorisme international et l'Europe », IESUE, *Cahiers de Chaillot*, n. 56, décembre 2002, p. 42.

³⁷..EU-Russia Summit, Joint Statement on the fight against terrorism, Bruxelles, 11 novembre 2002, (http://www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=sum6).

³⁸ Rapport de la Présidence au Conseil européen sur la mise en œuvre du programme de l'UE pour la prévention des conflits violents (Bruxelles, 18 juin 2002).

³⁹ Entretien avec un spécialiste européen, Conseil de l'Union européenne (Bruxelles, 4 mars 2003).

ont été validés par le Conseil européen de Séville (21-22 juin 2002). Ils donnent le sentiment d'une coopération moins élaborée que celle existant dans le cadre otanien depuis le sommet de Rome. Ils prévoient des échanges « hors période de crise » et « en période de crise ». Dans le premier cas, un schéma de réunions impliquant la troïka du COPS et l'ambassadeur de la Fédération de Russie auprès de l'UE est donné à titre indicatif. Les arrangements prévoient d'accréditer un représentant russe auprès de l'Etat-major de l'Union européenne. Dans le second cas, une intensification des consultations est prévue afin de faciliter l'évaluation de la situation. Si l'UE décide de mener une opération de gestion de crise, la Russie est alors informée en tant que contributeur potentiel. En cas de participation russe, un système d'échanges d'informations sur la planification opérationnelle et les contributions envisagées est prévu. Les aspects civils de gestion de crise sont succinctement évoqués à la fin du document, mais la préparation de leur mise en œuvre est différée.

Ces arrangements devaient en principe marquer une étape importante de la coopération russo-européenne. Du côté européen, leur élaboration s'est faite sans tenir compte, à aucun moment, de la SCR⁴⁰. Les réactions russes portent sur plusieurs points. Les arrangements sont proposés en même temps que ceux prévus pour le Canada et pour l'Ukraine. Les spécialistes russes regrettent de voir leur pays bénéficier des mêmes mesures que l'Ukraine, ce qui ne correspond pas à leurs yeux à la réalité des rapports russo-européens et ukraino-européens. L'UE aurait ainsi commis une erreur d'appréciation⁴¹.

Plus profondément, les spécialistes russes regrettent que les arrangements, à l'instar de la

SCR, aient été conçus de manière unilatérale⁴². Ils constatent que la partie russe n'a pas été associée à la phase d'élaboration et rappellent que la Russie entend toujours parler avec l'UE « d'égal à égal »⁴³. Ils ajoutent que la Russie n'est pas candidate à l'UE et que, par conséquent, elle n'a pas à se voir imposer des décisions et un agenda de la part de Bruxelles⁴⁴. Ce volontarisme diplomatique est au cœur de la politique russe à l'égard de l'UE : Moscou souhaiterait intervenir très tôt dans le processus de décision afin d'avoir une position par certains aspects comparable à celle d'un pays membre sans en avoir les contraintes ou les inconvénients. Pour les questions de sécurité, cette politique porterait ses fruits dans la mesure où la Russie exercerait une influence supérieure à celles exercées par des pays candidats, voire par certains pays membres⁴⁵. Parfaitement informée des clivages qui traversent le Conseil et la Commission, elle utiliserait habilement les divisions européennes en recourant quand il le faut au bilatéralisme⁴⁶. Ces tendances pourraient être accentuées par le prochain élargissement de l'UE même si sa mise en œuvre devrait permettre l'arrivée dans les institutions européennes d'une nouvelle expertise sur la Russie⁴⁷. En attendant, les Russes tentent de faire de l'impact de l'élargissement un des principaux points de l'agenda russo-européen en jouant à la fois sur le volet économique et sur celui de la sécurité.

Evaluations et évolutions

Depuis 1999, les rapports russo-européens ont progressé pour au moins deux raisons. Tout d'abord, les instruments proposés par l'UE ont le mérite d'avoir créé des habitudes communes

⁴⁰ Entretien avec un spécialiste européen, Conseil de l'Union européenne (Bruxelles, 4 mars 2003).

⁴¹ Entretien avec un spécialiste russe (Paris, 20 février 2003).

⁴² Entretien avec un spécialiste russe (Bruxelles, 5 mars 2003).

⁴³ Entretien avec un spécialiste russe (Paris, 20 février 2003).

⁴⁴ Entretien avec un spécialiste russe (Bruxelles, 5 mars 2003).

⁴⁵ Entretien avec un spécialiste européen, Conseil de l'Union européenne (Bruxelles, 4 mars 2003).

⁴⁶ Entretien avec un spécialiste européen, Commission européenne (Bruxelles, 5 mars 2003).

⁴⁷ *Ibid.*

de travail. Les consultations réciproques sont devenues plus naturelles et ont permis d'expliquer le but et le fonctionnement de l'UE aux partenaires russes. Ensuite, les progrès de la PESD/PESD ont contraint les Russes à un certain nombre de mises au point rendues nécessaires par les ambiguïtés de leur politique étrangère. Ils ont dû dissiper plusieurs malentendus sur leurs rapports avec l'OTAN et les Etats-Unis notamment⁴⁸. Premier partenaire commercial de la Russie, l'UE a vocation, dans les déclarations des autorités russes, à devenir un de ses principaux partenaires en matière de sécurité. Bref, le bilan politique des quatre dernières années n'est pas nul.

Sur un plan pratique, les avis des spécialistes russes sur la SCR sont plutôt positifs. Sans en surestimer l'importance, ils lui reconnaissent une certaine utilité dans la perception européenne de la Russie⁴⁹. Du côté européen, en revanche, les avis sur la SCR sont plus critiques : plus grand monde ne s'intéresse à ce document trop large pour être efficace⁵⁰. Document qui n'a pas su trouver de relais satisfaisants en matière de sécurité⁵¹. Il faut rappeler que les Stratégies communes (SC) en général, et la SCR en particulier, ont fait l'objet d'une évaluation très négative en cours d'exercice.

En janvier 2001, un rapport du Secrétaire général/Haut Représentant souligne l'écart entre la faible efficacité des SC et les grandes attentes qu'elles ont suscité⁵². Ce rapport constate que la SCR s'est révélée inutile pour aborder le dossier tchétchène par exemple. L'absence de confidentialité de ces instruments aboutit à

des documents uniquement déclaratoires, incapables de cibler et de hiérarchiser les priorités. Cette publicité rend difficile leur utilisation en période de tension ou de crise. Dans le cas de la SCR, la publication a conduit les Russes à élaborer leur SMT avec l'objectif de relativiser la portée de la SCR. En effet, les Russes auraient souhaité engager un débat sur les points d'accord et de désaccord entre les deux stratégies afin de désaxer le cours général de la relation bilatérale à leur profit. La SMT participe du volontarisme diplomatique de la Russie qui consiste à vouloir parler « d'égal à égal » avec l'UE tout en occultant le fait que Moscou bénéficie d'importants programmes d'assistance technique et rencontre de sérieuses difficultés dans sa politique de sécurité. La SMT a une valeur plus symbolique que pratique car elle ne sert nullement dans les échanges quotidiens entre l'UE et la Russie⁵³. La fin de la SCR va d'ailleurs conduire la Russie à reconsidérer sa SMT dont la durée semble inadaptée aux besoins de la coopération⁵⁴.

Dire que la Russie n'est plus ennemie mais pas encore amie⁵⁵ résume assez bien les difficultés de la coopération russo-européenne. Tout se passe comme si la phase d'attente et d'observation entre Bruxelles et Moscou se prolongeait. Cependant, à l'horizon 2004 (défini par l'élargissement et la CIG), l'UE envisage un vaste redéploiement de sa politique de voisinage vers l'Est et vers le Sud. Dans un document prospectif, la Commission envisage d'élaborer des plans d'action spécifiques entre l'UE et chaque pays de la *Wider Europe*⁵⁶. Ces plans d'action seraient des

⁴⁸ Sur les contradictions soulevées par la PESD dans la politique russe, voir Vladimir Baranovsky, « Common European Security and Defense Policy: Horizons of the Russian Perception », *The Quarterly Journal*, n. 1, janvier 2002, pp. 21-27.

⁴⁹ Entretien avec un spécialiste russe (Paris, 20 février 2003).

⁵⁰ Entretien avec un spécialiste européen, Conseil de l'Union européenne (Bruxelles, 4 mars 2003).

⁵¹ Entretien avec un spécialiste européen, Commission européenne (Bruxelles, 5 mars 2003).

⁵² *Bulletin Quotidien Europe*, n. 7892, 31 janvier 2001.

⁵³ Entretien avec un spécialiste russe (Bruxelles, 5 mars 2003).

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Victor Kremenyuk, « Changes in the European Security Landscape: A Russian View », *European Security and Defence Policy: Taking stock*, ESF Working Paper n. 8, September 2002, p. 9.

⁵⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, « Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours », COM(2003) 104, Bruxelles, 11 mars 2003, final.

documents politiques concis, susceptibles d'être complétés, si nécessaire, par des plans thématiques détaillés. Ils ont vocation à se substituer aux SC sans toutefois remettre en cause les structures d'échanges existantes mais, au contraire, en s'appuyant sur elles. Ces plans d'action seraient le fruit d'une élaboration commune répondant ainsi aux demandes russes. Dans le cas de la Russie, ce plan d'action constituerait un pilier parmi d'autres du partenariat stratégique global UE/Russie⁵⁷.

En matière de sécurité, la lutte contre le terrorisme est présentée comme un terrain privilégié de coopération entre l'UE et la *Wider Europe*⁵⁸. La participation de l'UE à la phase de résolution des conflits est évoquée explicitement. Dans ce document, l'UE se déclare prête à s'impliquer davantage dans la gestion des crises afin de montrer sa disposition à prendre part à la résolution des conflits chez ses voisins. Quel que soit l'avenir de ce document, qui pourrait fort bien aviver les tensions entre la Commission et le Conseil, les relations russo-européennes vont connaître une remise à plat en raison de la volonté affichée de l'UE de participer activement à la stabilité du continent européen, de la perception russe des nouveaux entrants et de la volonté russe de contrôler son étranger proche tout en ne renonçant pas à une influence mondiale. La coopération russo-européenne bénéficie d'un cadre en cours de construction, mais souffre sans doute encore d'expériences communes et d'un manque de volonté politique. Cette situation est illustrée par les deux cas d'étude suivants : le Bélarus et l'ARYM.

Deux grilles de lecture sont possibles. La première consiste à ne voir que des occasions manquées de la coopération russo-européenne en matière de « diplomatie préventive ». Dans le cas du Bélarus, Russes et Européens n'auraient pas été capables de concevoir ensemble une préven-

tion structurelle intervenant très en amont d'une crise toujours possible. Dans le cas de l'ARYM, ils n'auraient pas été capables de travailler ensemble au passage de séquences entre la prévention de conflit et la gestion de crise d'une part, et entre la gestion de crise et le règlement de conflit de l'autre. Cette double incapacité mérite évidemment d'être expliquée par les orientations des politiques russe et européenne à l'égard de ces deux pays, mais aussi par leurs orientations respectives sur la scène internationale. Elle pose avec acuité la question des modalités d'une participation russe. Une deuxième lecture consiste à voir dans le Bélarus et les Balkans moins des occasions manquées que des possibilités futures de consultations, et pourquoi pas, à terme, d'actions communes. Même si ces dernières semblent pour l'heure improbables, il n'en demeure pas moins souhaitable de donner davantage de substance à la coopération russo-européenne, quitte à aborder des sujets qui dérangent les uns et fâchent les autres.

3.2 Le tabou biélorusse

Du désintérêt à la nécessité

Longtemps le Bélarus, pays-carrefour et pays-martyr, a peu intéressé l'UE et suscité une grande attention de la part de la Russie. Au cours de la dernière décennie, Minsk n'a pas exprimé son souhait, à terme, de rejoindre l'UE ou l'OTAN. Cette dernière ne lui a pas porté de véritable attention en raison de son manque d'identité claire, de sa souveraineté relative et de son faible sentiment européen⁵⁹. Les rapports entre l'UE et le Bélarus ont progressivement glissé de la brouille à une hostilité ouverte. A partir de 1997, la politique de sanctions décidée par Bruxelles a eu tendance à renforcer l'isolement du pays.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 5.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 12.

⁵⁹ Catherine Guicherd, « The EU and Belarus: From a Zero to a Positive Sum Game », dans Ann Lewis, *The EU & Belarus, Between Moscow and Brussels*, Federal Trust for Education and Research, Londres, 2002, p. 318.

Cependant, la perspective de l'élargissement explique la prise de conscience par l'UE de la nécessité de modifier ses rapports avec Minsk et de préparer le voisinage avec le régime d'Alexandre Loukachenko dans les conditions les moins mauvaises. Après l'élargissement, l'UE comptera 1250 kilomètres de frontières communes avec le Bélarus (Lettonie, Lituanie et Pologne). Difficile de s'en désintéresser. Signe des temps, le projet de la *Wider Europe* présenté par la Commission au mois de mars 2003 réserve une place importante au Bélarus.

Au cours des dernières années, Alexandre Loukachenko a fait le choix d'une intégration avec la Russie afin de maintenir une relative stabilité sociale et économique. Il a utilisé assez habilement les affinités culturelles qui existent entre son pays et la Russie tout en se présentant comme un fervent défenseur de l'unité slave-orthodoxe⁶⁰. Son discours dans le domaine géopolitique est connu (longtemps favorable, par exemple, à un axe Minsk/Moscou/Pékin) ainsi que sa très vive hostilité à l'élargissement de l'OTAN. L'intervention de cette dernière au Kosovo a provoqué une certaine inquiétude de sa part. Il a établi un parallèle entre les condamnations du régime serbe et les accusations de violations répétées des droits de l'homme dans son pays avant de prendre conscience que son pays, à l'instar de la Serbie, pourrait faire l'objet d'une intervention destinée à le renverser⁶¹.

Souvent présenté comme le « dernier dictateur d'Europe », Alexandre Loukachenko a été réélu, en septembre 2001, avec plus de 75% des voix. Cette élection a été déclarée « non loyale et non démocratique » par l'OSCE et a suscité de vives critiques de la part des chancelleries occidentales. La Russie, en revanche, a félicité le président Loukachenko pour sa réélection⁶². Il est vrai que Moscou considère depuis longtemps le Bélarus comme une chasse gardée en raison du fort degré d'intégration des deux pays dans les domaines politique, économique et surtout militaire⁶³. Les autorités biélorusses n'hésitent d'ailleurs pas à présenter leur pays comme un district militaire russe⁶⁴. La constitution d'un espace commun de défense avec la Russie est au cœur de la doctrine militaire du Bélarus ratifiée en janvier 2002⁶⁵. Une *special relationship* relie Moscou à Minsk ; ce lien organique commence à susciter un certain nombre de difficultés pour Moscou. La poursuite de l'intégration avec le régime actuel a un coût politique et économique⁶⁶, qui ne correspond plus forcément aux orientations récentes de la politique étrangère russe. Cette intégration grève les finances de Moscou, obère le développement des relations russo-européennes d'une part et russo-américaines de l'autre en donnant l'image d'un pays qui s'accommode d'une coopération poussée avec un régime de caractère dictatorial suspecté de favoriser la prolifération de certains équipements militaires. En ce sens, le Bélarus alimente le caractère ambigu de la politique étrangère russe. Enfin, cette intégration pourrait être source de tensions entre les deux pays si l'opposition biélorusse parvenait un jour à s'emparer du pouvoir avec l'ambition de devenir membre de l'UE⁶⁷.

Une chose est sûre : le Bélarus va être soumis à de fortes tensions extérieures entre une UE en cours d'intégration à l'Ouest et une Fédération

⁶⁰ Pour une présentation détaillée des enjeux de l'intégration entre le Bélarus et la Russie, voir Clelia Rontoyanni, « Russia-Belarus Union: The Role of NATO and the EU », dans Graeme Herd, *European Security a Post-Soviet Space : Integration or Isolation ?*, Sandhurst, Conflict Studies Research Centre, décembre 2000, pp. 76-79.

⁶¹ *Ibid.*, p. 81.

⁶² Pour les conditions et les enjeux de cette élection, voir Jean-Charles Lallemand, « Biélorussie 2000-2001, Un Président à l'heure des choix », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1020, novembre-décembre 2001, pp. 31-40.

⁶³ Ramunas Davidonis, « The Challenge of Belarus, and European Responses », IES/UEO, *Occasional Papers* n. 29, juillet 2001, pp. 15-19.

⁶⁴ Clelia Rontoyanni, « Russia-Belarus Union: The Role of NATO and The EU », *art. cit.*, p. 81.

⁶⁵ Steven Main, « The Military Doctrine of the Republic of Belarus », Conflict Studies Research Centre, Sandhurst, avril 2002, p. 7.

⁶⁶ Arkady Moshes, « Russia's Belarus Dilemma », Washington D.C., CSIS, Ponars Policy Memo 182, décembre 2000, 4 p.

⁶⁷ Sur cette éventualité, voir Marius Vahl, *Just Good Friends? The EU-Russian "Strategic Partnership" and the Northern Dimension*, Brussels, CEPS, Working Documents n. 166, mars 2001, p. 48.

de Russie en cours de transformation à l'Est. Ces tensions auront d'une manière ou d'une autre des répercussions sur son évolution interne. Si un scénario à la nord-coréenne (le nucléaire en moins) semble improbable compte tenu de l'ouverture relative du pays, il n'en demeure pas moins que l'isolement du Bélarus peut s'accroître en cas de crispation du pouvoir actuel. Ce cas de figure présente des risques intérieurs mais aussi des risques extérieurs pour les minorités (biélorusses en Pologne et polonaises au Bélarus notamment). De ce point de vue, le Bélarus présente des symptômes de situation préconflituelle et devrait inciter l'UE à mener une politique préventive ferme. Un autre cas de figure ne peut pas être exclu : une intégration rapide et pacifique du Bélarus à la Fédération de Russie à laquelle l'UE assisterait en spectatrice. Dans la situation actuelle, il s'agit sans doute de privilégier une action préventive sur les structures par le biais de fortes pressions politiques. En ce sens, le Bélarus relève d'une diplomatie préventive qui viserait à éviter un cycle prévisible de violence.

Pour l'heure, le potentiel de crise au Bélarus est alimenté par trois facteurs principaux : la dérive autoritaire du régime qui réprime une opposition à la recherche de soutiens extérieurs, l'absence de réformes structurelles qui creuse le fossé entre le Bélarus et ses voisins et enfin les soupçons en matière de prolifération qui pourraient entraîner des pressions américaines. Reste à voir quelle pourrait être l'intrication des politiques russe et européenne pour assurer la stabilité de ce pays et son évolution pacifique.

Signes de tensions

Les signes d'une tension croissante entre l'UE et le Bélarus se sont multipliés à partir du printemps 2002. Le Parlement européen a exprimé, à

plusieurs reprises, ses inquiétudes sur la liberté d'expression au Bélarus⁶⁸. La dégradation de la situation est intervenue à l'automne 2002 en raison du durcissement de la politique d'Alexandre Loukachenko à l'égard de l'OSCE. Présent sur le territoire depuis 1998, le groupe d'assistance et de surveillance basé à Minsk avait pour objectif d'assister les autorités biélorusses dans une transformation de l'appareil d'Etat conforme aux critères de l'OSCE. En octobre 2002, Minsk a refusé de renouveler l'accréditation de cette mission. De son côté, l'UE a menacé les autorités biélorusses de mesures de rétorsion en cas d'arrêt de la mission de l'OSCE. Le 19 novembre 2002, 14 des 15 pays membres de l'UE (le Portugal, qui assure la présidence de l'OSCE, ne s'associe pas à cette mesure) ont décidé d'interdire leur territoire à Alexandre Loukachenko et à sept autres responsables biélorusses⁶⁹. Cette mesure de rétorsion s'est accompagnée d'un geste politique destiné à offrir une perspective au Bélarus. Le Conseil Affaires générales a lancé une « Initiative pour les nouveaux voisins » concernant l'Ukraine, la Moldavie et le Bélarus, qui proposait une approche différenciée selon chaque pays. Le Conseil a rappelé, en outre, que le développement des relations avec ces pays impliquait qu'ils manifestent clairement leur volonté de « respecter leurs engagements internationaux ainsi que les valeurs de démocratie, du rôle de la loi et des droits humains »⁷⁰. Le Conseil a précisé, en outre, que cette initiative contribuait « à la volonté de l'UE de renforcer ses relations avec la Russie »⁷¹ et a rappelé, à ce titre, la nécessité de coopérer avec l'OSCE. Cette initiative a traduit une inflexion de la politique européenne à l'égard du Bélarus qui ne peut plus rester à l'isolement. Cependant, récemment, le Parlement européen s'est ému de la stagnation de la situation au Bélarus, qui ne permet pas encore d'envisager un partenariat véritable avec ce pays. Le rapport d'un parlementaire européen

⁶⁸ *Bulletin Quotidien Europe*, n. 8249, 6 juillet 2002.

⁶⁹ *Bulletin Quotidien Europe*, n. 8343, 20 novembre 2002.

⁷⁰ *Bulletin Quotidien Europe*, n. 8344, 21 novembre 2002.

⁷¹ *Ibid.*

(Pedro Marset Campos) réaffirme qu'aucun accord ne doit être conclu tant que les autorités biélorusses ne manifestent pas clairement leur volonté de respecter les droits de l'homme. Le Parlement critique ouvertement la dérive autoritaire du régime et invite la Commission à faire preuve d'une plus grande fermeté à son égard⁷².

Au cours de l'automne 2002, les relations entre les autorités russes et biélorusses ont donné lieu à de vifs échanges. Vladimir Poutine a sèchement rappelé à Alexandre Loukachenko que son pays représentait plus un poids qu'un atout pour l'économie russe. A cause du Bélarus, Moscou se trouve dans une situation paradoxale à la fois d'ouverture et de fermeture vis-à-vis de l'UE. D'un côté, le Bélarus représente une voie d'accès au marché européen et en particulier à celui des pays du groupe de Visegrad (Pologne, Slovaquie, République tchèque et Hongrie). De l'autre, le Bélarus offre une garantie sécuritaire face à l'élargissement de l'OTAN. L'indétermination russe devant le Bélarus traduit assez bien les ressorts de son indécision face à l'Europe. Elle traduit une indécision dans la priorité à donner entre les aspects économiques et les aspects sécuritaires.

Visiblement, la simultanéité des pressions russes et européennes ainsi que la détermination de l'OSCE finissent, dans une certaine mesure, par porter leurs fruits. Alexandre Loukachenko a évité l'isolement complet en négociant un nouveau mandat pour une mission de l'OSCE au Bélarus. Celui-ci est signé le 30 décembre 2002⁷³. Il prévoit l'ouverture d'un nouveau bureau de l'OSCE à Minsk destiné à assister le gouvernement biélorusse pour la construction institutionnelle, la consolidation de l'Etat de droit et le développement des liens avec la société civile. Il doit également apporter une

assistance dans le domaine économique et dans celui de l'environnement. Cet accord doit permettre au Bélarus de normaliser ses relations à la fois avec l'OSCE et l'UE. Un diplomate allemand, Eberhard Heyken, a été nommé à la tête du bureau de l'OSCE à Minsk. Lors de sa première conférence de presse (17 février 2003), il a insisté sur la nécessité pour le Bélarus et l'OSCE d'ouvrir une nouvelle ère basée sur la confiance réciproque⁷⁴. Ces louables intentions de début de mandat demandent sans doute à être relayées par des initiatives politiques vigoureuses pour éviter d'une part que le régime d'Alexandre Loukachenko ne se fige dans le statu quo et, de l'autre, que la Russie ne se contente de la situation actuelle. Ce retour de l'OSCE, même limité, n'est pas négligeable en soi ; il montre l'intérêt de combiner les actions de l'UE et de l'OSCE sur le territoire de la CEI pour éviter une crispation de Moscou. Dans tous les cas, il apparaît indispensable pour l'UE de dissiper toute ambiguïté en réaffirmant son souci de tenir compte des intérêts de Moscou dans la région.

Une ellipse dans l'agenda russo-européen

En dépit de recommandations visant à encourager des initiatives russo-européennes⁷⁵, force est de constater que Moscou répugne à aborder le dossier biélorusse avec Bruxelles. Les avis russes diffèrent sur l'importance à lui accorder : deux courants se distinguent. Pour le premier, le cas du Bélarus ne risque pas d'entraver le développement des relations russo-européennes⁷⁶. L'UE gagnerait même à instaurer un dialogue minimal avec Alexandre Loukachenko pour éviter un isolement complet dont elle pâtirait plus ou moins directement⁷⁷. Pour le second, le Bélarus demeurerait un cas

⁷² *Bulletin Quotidien Europe*, n. 8398, 12 février 2003.

⁷³ http://www.osce.org/news/generate.php3?news_id=2984.

⁷⁴ http://www.osce.org/press_rel/2003/pdf_documents/02-3058-om1.pdf.

⁷⁵ Voir, par exemple, la proposition d'envoyer des observateurs russes et européens au moment des élections présidentielles de septembre 2001, Marius Vahl, *op. cit.*, p. 49.

⁷⁶ Entretien avec un spécialiste russe (Paris, 20 février 2003).

⁷⁷ *Ibid.*

très délicat à traiter dans la mesure où il mettrait à nu la relation étroite entretenue par Moscou avec Minsk⁷⁸. Sans illusion sur la nature du régime, ce courant rappelle que la Russie se garde bien de commenter, dans le cadre de ses relations avec l'UE, la situation en Autriche ou en Corse⁷⁹. Le choix de ces exemples illustre assez bien la nature du lien qui unit Minsk à Moscou ainsi que le refus implicite de toute immixtion, même légère, dans cette relation. Pour Bruxelles, la marge de manœuvre est donc relativement étroite car elle ne peut prendre le risque de sacrifier la coopération russo-européenne sur l'autel du Bélarus. Cela n'aurait ni sens ni effet durable.

Pour l'heure, parvenir à inscrire le Bélarus sur l'agenda russo-européen serait « une vraie victoire »⁸⁰ pour l'UE. Pour ce faire, elle doit sans doute s'efforcer de mieux discerner les motivations, à court terme et à moyen terme, de Moscou vis-à-vis de Minsk. Elle se trouve face à deux obstacles difficiles à aborder publiquement. Premièrement, elle souhaite un changement de régime au Bélarus, mais ne peut le formuler ouvertement au risque d'adopter aux yeux de ses partenaires, en premier lieu russe, une attitude comparable à celle des Etats-Unis dans un autre cadre. Deuxièmement, l'action de l'UE ne parvient pas à apporter une réelle plus-value par rapport à celle de l'OSCE. Les Européens donnent parfois des signes de résignation à l'égard du Bélarus considérant sans doute que l'UE pourrait difficilement obtenir plus que l'OSCE, s'en remettant aux effets à long terme de l'assistance technique et acceptant l'évolution des rapports entre Minsk et Moscou. Au fond, l'UE dispose de trois options principales. La première consisterait à choisir l'attentisme en différant l'examen du dossier Bélarus. La seconde consisterait à traiter le Bélarus séparément, c'est-à-dire à la fois en dehors d'une politique régionale et des rapports russo-

européens. La troisième consisterait à relier le dossier Bélarus à d'autres dossiers régionaux mais surtout à l'inscrire dans le cadre russo-européen.

Cette dernière option se profile, mais il convient de souligner une nouvelle fois la spécificité du Bélarus pour Moscou. A la différence de l'Ukraine, qui a fait l'objet de contacts approfondis avec l'OTAN et d'une Stratégie commune de la part de l'UE, le Bélarus n'a pas manifesté une intention constante de rapprochement avec l'une ou l'autre puisqu'il reste étroitement sous la dépendance de Moscou. A la différence de la Moldavie, il occupe une position de carrefour aussi bien sur un axe Est-Ouest que sur un axe Nord-Sud. Deux documents récents tentent d'ouvrir des perspectives à la politique orientale de l'UE et, par conséquent, de proposer une ou plusieurs voies d'approche pour le Bélarus.

Le premier est une proposition informelle émanant du ministère polonais des Affaires étrangères, qui est concerné au premier chef par ce dossier. Ce document vise à promouvoir une politique orientale à partir du groupe de Visegrad en direction de la Russie, du Bélarus et de l'Ukraine⁸¹. Selon ce document, il n'est pas souhaitable de découpler une politique orientale en direction du Bélarus et de l'Ukraine d'une Stratégie prévue à l'égard de la Russie. En d'autres termes, ce document constate l'étroitesse des liens entre Moscou, Minsk et Kiev mais reconnaît aussi implicitement que la spécificité accordée à la Russie par l'UE n'est plus forcément justifiée. Ce document cherche à éviter une nouvelle division entre la Russie d'un côté, l'Ukraine et le Bélarus de l'autre. Il énumère ensuite les moyens d'action dont l'UE dispose à l'égard du Bélarus. Les déclarations politiques devraient être utilisées pour condamner la dérive autoritaire du président Loukachenko, mais aussi pour porter un message positif : la politique de l'UE n'est pas dirigée contre la po-

⁷⁸ Entretien avec un spécialiste russe (Bruxelles, 5 mars 2003).

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Entretien avec un expert norvégien CEPS (Bruxelles, 4 mars 2003).

⁸¹ *Non-paper* diffusé par le ministère polonais des Affaires étrangères, 2003.

pulation biélorusse mais soutient fermement les actions destinées à construire un Bélarus démocratique et souverain. Reste à savoir si l'opposition au Bélarus trouvera dans des déclarations de cette nature des raisons suffisantes d'espérer. Le document polonais propose de renforcer ces déclarations politiques par une intensification de la coopération économique, étant entendu que la démission d'Alexandre Loukachenko en est le préalable. Il invite l'UE à aborder le cas du Bélarus beaucoup plus régulièrement dans le cadre russo-européen et à ne pas laisser sans réponses les déclarations des autorités russes sur une éventuelle intégration du Bélarus dans les structures de la Fédération de Russie. Nul doute que Moscou interprète ce silence comme un blanc-seing. Même avalisée par un référendum, une intégration dans le contexte actuel ne pourrait être l'expression de la souveraineté du Bélarus dans la mesure où il n'existe pas encore de véritables mécanismes démocratiques en son sein. Avec ce document, le ministère polonais des Affaires étrangères pose les jalons de sa politique orientale, teste les réactions de ses futurs partenaires européens et montre son souci de suivre le dossier à Moscou.

Le second document, déjà évoqué, émane de la Commission et propose un cadre pour la *Wider Europe*. Concernant le Bélarus, il rappelle que l'UE se trouve face à l'alternative suivante : soit laisser les choses suivre leur cours au risque d'abandonner le peuple biélorusse à son sort soit, au contraire, engager une politique à son égard au risque d'apporter un soutien indirect à un régime qui ne respecte pas les valeurs de l'UE. Dans l'optique du cycle électoral prévu en 2004, l'UE pourrait s'efforcer d'engager le Bélarus dans un processus visant à créer les conditions favorables au scrutin⁸². Des élections libres sont le préalable indispensable à l'intégration du Bélarus dans la politique de voisinage envisagée par l'UE. Le texte reste discret sur les moyens susceptibles de favoriser ce processus. En réalité,

l'UE doit trancher entre une politique d'accompagnement misant sur l'évolution progressive du régime et une politique de coercition cherchant à obtenir un changement rapide de la situation au Bélarus. Publiquement, elle élude deux points décisifs : la détermination d'Alexandre Loukachenko à se maintenir au pouvoir et la capacité d'influence de Moscou sur ce dernier. A l'évidence, Moscou dispose de capacités supérieures à celles de l'UE pour influencer sur la situation au Bélarus.

En raison du potentiel de crise qui existe au Bélarus, il faut souligner le caractère urgent d'une politique active de l'UE. Tout indique qu'elle est en présence d'une situation de prévention de conflit. L'enjeu consiste à transformer cette prise de conscience en politique et à trouver un mode d'action susceptible d'associer la Russie. Ce dernier point reste le plus délicat dans la mesure où, en raison de l'intégration en cours, Moscou répugne à considérer que le Bélarus présente un potentiel de crise. L'exemple de l'ARYM, qui n'intéresse pourtant pas directement Moscou, montre que la coopération russo-européenne peut se heurter à des difficultés d'une autre nature.

3.3 *Le révélateur macédonien*

Lectures de la crise

L'ARYM offre un exemple intéressant des possibilités et des limites de la coopération russo-européenne. Elle présente un cas d'école pour suivre un processus de « diplomatie préventive » tel qu'il est décrit par la SCR. En effet, l'ARYM se situe à la jonction entre la prévention des conflits et la gestion des crises, puis entre la gestion des crises et la résolution des conflits. Plus largement, l'ARYM permet de souligner une double évolution de fond. Pour l'UE, les Balkans constituent le premier champ d'application de la

⁸² COM(2003) 104, *op. cit.* dans note 56, p. 15.

PESC/PESD. Pour la Russie, ils correspondent à une zone où leur influence s'est affaiblie au cours des dernières années même si des signes de leur volonté d'y reprendre pied, notamment économiquement, apparaissent de nouveau⁸³.

Européens et Russes ont analysé la crise du premier semestre 2001 différemment. Chez les premiers, la dégradation de la situation a provoqué une profonde déception dans la mesure où l'ARYM a longtemps été présentée à la fois comme un exemple de société multi-ethnique et comme un exemple réussi de prévention de conflit⁸⁴. Parallèlement, les Européens ont saisi l'importance de cette crise pour donner de la crédibilité à la PESC/PESD. Ils ont décidé d'y prendre part activement afin de montrer à leurs partenaires, en particulier américain, qu'ils pouvaient désormais fournir des moyens susceptibles de faciliter une solution politique.

Depuis plusieurs années, l'UE dispose dans les Balkans d'un système d'alerte précoce avec l'EUMM (Mission de surveillance de l'Union européenne). Sur le terrain, les observateurs de l'UE fonctionnent comme des capteurs d'ambiance cherchant à déceler la montée des crises. A la fin de l'année 2000, ils perçoivent une série de signes indiquant la gestation des troubles ; Bruxelles et les Etats membres sont donc au courant en amont de la dégradation de la situation même si le nombre de capteurs demeure très faible (environ une vingtaine de personnes)⁸⁵. Cette capacité d'alerte précoce va s'avérer précieuse dans la gestion de la crise. Sur un plan politique, le Conseil européen de Stockholm (23-24 mars 2001), auquel Vladimir Poutine participe exceptionnellement, adopte une déclaration sur l'ARY de Macédoine, qui apporte le soutien de l'UE à l'action du président Trajkovski. Conformément aux principes de l'OSCE, l'UE soutient la souveraineté et l'in-

tégrité territoriale de l'ARYM ainsi que l'inviolabilité de ses frontières. En étroite collaboration avec l'OTAN, elle se déclare prête à aider les autorités macédoniennes. L'UE analyse la crise en ARYM comme une menace directe pour son principal résultat en matière de prévention des conflits : les accords de Zagreb (novembre 2000). Lors de ce sommet UE/Europe du Sud-Est, la perspective de l'adhésion pour les pays de la région avait été présentée comme le principal argument en faveur de la stabilisation et de la concorde. Cette dimension est rappelée à la fin de la déclaration de Stockholm. Aux yeux de l'UE, la crise est un des contrecoups de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie et peut être gérée dans le cadre de sa politique régionale en direction des Balkans.

L'analyse de Moscou diffère profondément. Pour les Russes, elle est la conséquence inéluctable de l'intervention de l'OTAN au Kosovo, qui a déstabilisé l'ensemble de la région⁸⁶. Elle présente une triple dimension : intérieure, régionale et internationale. Sur le plan intérieur, les Russes considèrent que les activistes albanais menacent gravement la stabilité du pays. Sur le plan régional, ils s'inquiètent ouvertement des ambitions de l'UCK. Sur le plan international, ils n'hésitent pas à établir un parallèle entre la Macédoine et la Tchétchénie. Dans un contexte pré-11 septembre, Moscou considère que la crise en ARYM résulte d'une agression du « terrorisme international ». Lors de sa tournée dans les Balkans, en mars 2001, Igor Ivanov fait plusieurs interventions en ce sens. A Skopje, il déclare : « Malheureusement, l'exemple macédonien est loin d'être le seul dans le monde contemporain. La Russie a averti à maintes reprises de l'activité croissante des organisations extrémistes dans différentes régions du monde. L'internationale terroriste

⁸³ Entretien avec un spécialiste français, ancien conseiller politique Balkans (Paris, 6 mars 2003).

⁸⁴ Sur la valeur d'exemplarité de la Macédoine dans ce domaine, voir Sophia Clément, « La prévention des conflits dans les Balkans : le Kosovo et l'ARY de Macédoine », IES/UEO, *Cahiers de Chaillot* n. 30, décembre 1997, pp. 13-32.

⁸⁵ Entretien avec un officier supérieur français, ancien membre de l'EUMM (Paris, 13 février 2003).

⁸⁶ Nadia A. Arbatova, « Macedonia and European Security », dans *The Macedonian Crisis and Balkan Security*, ESF Working Paper n. 2, IISS/CEPS, Bruxelles, juillet 2001, p. 13-18.

est depuis longtemps déjà devenue réalité, alors que l'arc de l'activité extrémiste s'étendant des Philippines et de l'Indonésie jusqu'aux Balkans et le Caucase s'est transformé en une ligne de front ouverte »⁸⁷. Pour Igor Ivanov, ne pas voir que la communauté internationale est victime d'une agression du « terrorisme international » s'apparente à de la « myopie politique »⁸⁸. Le ministre russe des Affaires étrangères propose de constituer un « pacte anti-terroriste »⁸⁹ pour maîtriser la crise en ARYM et éviter son extension. A Stockholm, Vladimir Poutine relie les crises macédonienne et tchétchène. Selon lui, les Européens sont confrontés au terrorisme international en ARYM comme les Russes le sont en Tchétchénie. C'est pourquoi il préconise de mettre un terme au plus vite à l'insurrection albanaise sous peine de voir le terrorisme détruire le cœur de l'Europe⁹⁰.

Cette différence d'analyse entre Russes et Européens illustre bien la difficulté des deux parties à s'entendre sur les causes immédiates de la crise et, par conséquent, sur les moyens adaptés pour la gérer. A cette divergence s'ajoute l'absence d'un cadre efficace pour permettre aux Russes et Européens de coopérer ensemble. Séparément ou conjointement, les deux parties sont de toutes les manières trop faibles politiquement et trop peu préparées militairement pour espérer régler le conflit sans le concours des Etats-Unis. Cette double faiblesse ainsi que la volonté de prendre part à la crise vont se retrouver dans l'importance accordée au groupe de contact, en particulier par Moscou.

Gestion de la crise

La réunion du groupe de contact sur l'ARYM et les Balkans occidentaux (11 avril 2001) aboutit à une position commune suffisamment forte

pour peser sur le cours de la crise. Créé en 1993, ce groupe, composé de représentants allemand, américain, britannique, français, italien et russe, a joué un rôle important en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo. A certains égards, il incarne une sorte de concert européen où sont représentées les principales puissances du continent et illustre les contradictions des Européens en matière de politique extérieure. Le groupe de contact compte quatre Etats membres de l'UE. La Commission européenne et la Présidence européenne (selon les cas) font preuve de méfiance à son égard, dans la mesure où les Etats membres en faisant partie entendent privilégier leurs positions nationales plutôt qu'une position européenne définie au préalable⁹¹. Du point de vue européen, le groupe de contact subit une tension entre une diplomatie de type classique et une action extérieure en cours de conception. Dans le même temps, il présente l'avantage de réunir les Etats-Unis et la Russie. Ce mode diplomatique est à la faveur de cette dernière, qui y trouve le moyen de démultiplier son influence et de diviser les Européens. La forme la plus achevée de ce type de montage est sans doute le Quartet pour le Proche-Orient, réunissant l'ONU, l'UE, la Russie et les Etats-Unis, qui illustre le dialogue « d'égal à égal » souhaité par la Russie et l'UE ainsi que son statut de puissance régionale à dimension mondiale.

Autrement dit, le groupe de contact reste un vecteur d'influence privilégié de la Russie dans les Balkans. Après sa réunion, l'activisme de la Russie s'est très sensiblement réduit. Très présente dans la phase diplomatique de la crise (tournée d'Igor Ivanov, présence active de Vladimir Poutine au Conseil européen de Stockholm et participation soutenue au sein du groupe de contact), la Russie est absente de la gestion de crise proprement dite car elle ne dis-

⁸⁷ Intervention d'I. S. Ivanov, conférence de presse, Skopje, 21 mars 2001 (www.mid.ru).

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ RFE (Radio Free Europe)/RL (Radio Liberty), 23 mars 2001.

⁹⁰ Charlotte Wagnsson, « Developing the 'Moral' Arguments: Russia Rhetorical Strategies on Security Post-Kosovo », IES/UEO, *Occasional Papers*, n. 28 juillet 2001, p. 21.

⁹¹ Christoph Schwegmann, « The Contact Group and its impact on the European institutional structure », IES/UEO, *Occasional Papers*, n. 16, juin 2000, p. 2.

pose d'aucun moyen politique ou économique en comparaison de ceux proposés par les Etats-Unis et l'UE. Dans la déclaration sur l'ARYM à l'occasion du Conseil européen de Göteborg (15-16 juin 2001), on ne peut que constater l'absence d'allusion au rôle de la Russie alors que celui de l'OTAN et des Etats-Unis est souligné. Le Conseil européen de Göteborg rend hommage à l'action de Javier Solana qui a multiplié les contacts avec les différents protagonistes en liaison avec le Secrétaire général de l'OTAN. Il décide également d'envoyer François Léotard comme représentant spécial à Skopje en vue de préparer le règlement politique de la crise. En août, les accords d'Ochrid sont signés puis complétés, au mois de septembre, par l'opération « Moisson essentielle » menée dans le cadre de l'OTAN afin de désarmer les factions albanaises. La Russie assiste à ce processus en spectatrice.

Premiers enseignements

L'action conjuguée de l'UE, de l'OTAN et des Etats-Unis est à l'origine d'une gestion efficace de la crise en ARYM. Pour son premier test grandeur nature, l'UE a fait preuve de savoir-faire et d'une aptitude au montage *ad hoc*, qui témoigne de sa capacité à intervenir progressivement dans le champ balkanique⁹². La PESC a rencontré un premier succès mais peine encore à formuler une doctrine cohérente vis-à-vis des pays tiers et, en particulier, de la Russie⁹³. En ARYM, la combinaison de mesures politiques et de mesures militaires a permis d'obtenir des résultats rapides. Conclut juste avant le 11 sep-

tembre, ce règlement de crise a bénéficié d'un contexte relativement favorable : il n'est pas exclu, en effet, que l'assimilation des insurgés albanais au terrorisme international aurait été utilisée de manière beaucoup plus systématique si le processus de négociations s'était prolongé⁹⁴. Il est probable que Moscou n'aurait plus été la seule capitale à l'utiliser. En ce sens, l'analyse de la crise en ARYM sous l'angle du terrorisme a singularisé Moscou au commencement de la crise. Reste à savoir si un tel argumentaire aurait une chance d'être repris par les Européens en cas de crise dans le contexte actuel. Tout dépend évidemment de la nature de la violence exercée, mais il est probable que l'isolement de Moscou sur ce terrain pourrait s'estomper progressivement. Cette évolution plaide en faveur d'une analyse commune de la nature de la violence exercée pour éviter d'être entraîné sur le terrain du contre-terrorisme plutôt que sur celui d'une gestion nécessitant la combinaison de moyens politiques et militaires.

L'absence de la Russie du règlement politique mérite d'être soulignée⁹⁵. Elle s'explique par deux facteurs principaux. Premièrement, il existe très probablement une volonté de nature politique et militaire chez les Occidentaux et, en particulier chez les Américains, d'évincer les Russes de la zone balkanique⁹⁶. Cette volonté serait moins évidente chez les Européens⁹⁷. La participation de troupes russes à la SFOR et à la KFOR aurait révélé, aux yeux de certains, leur inaptitude militaire pour des missions de gestion de la violence dans un contexte post-conflit⁹⁸. Outre les problèmes d'interopérabilité,

⁹² Claire Piana, « The EU's Decision-Making Process in the Common Foreign and Security Policy: The Case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia », *European Foreign Affairs Review*, n. 7, 2002, pp. 209-226.

⁹³ Mark Webber, Terry Terriff, Joylon Howorth et Stuart Croft, « The Common European Security and Defence Policy and the 'Third-Country' Issue », *European Security*, n. 2, 2002, pp. 75-100.

⁹⁴ James Pettifer, *FYROM After Ochrid*, Sandhurst, Conflict Studies Research Centre, mars 2002, p. 4.

⁹⁵ Mario Zucconi, « The 'external factor': the Macedonian state's security deficit and the international community », dans *Minority Politics in Southeast Europe: Crisis in Macedonia*, The Ethnobarometer Working Paper, Rome, 2002, pp. 86-108. L'auteur n'évoque aucune participation russe.

⁹⁶ James Pettifer, *Albania, FYROM and Kosova, Evolving States and The European Union*, Sandhurst, Conflict Studies Research Centre, octobre 2002, p. 10.

⁹⁷ Entretien avec un spécialiste français, ancien conseiller politique Balkans (Paris, 6 mars 2003).

⁹⁸ Entretien avec un officier général français, KFOR (Paris, 21 février 2003).

leur présence serait parfois plus déstabilisante que stabilisante en raison notamment des trafics auxquels une partie de leur contingent se livrerait⁹⁹. En ARYM, au plus fort de la crise, du matériel russe en provenance de Serbie aurait été livré aux autorités macédoniennes qui disposaient de moyens insuffisants pour contrôler la situation¹⁰⁰. Deuxièmement, Moscou a fait preuve en la matière de lucidité et de pragmatisme¹⁰¹. Consciente à la fois de la faiblesse de ses moyens et de la priorité que constitue son étranger proche, elle aurait prudemment délaissé la zone des Balkans pour se recentrer sur ses intérêts premiers. Dans cette optique, l'aéroport de Pristina demeure le symbole d'un volontarisme russe dans le domaine politico-militaire qui a montré ses limites. Pour Moscou, l'heure est au réalisme.

Les exemples du Bélarus et de l'ARYM sont riches d'enseignements. Ils montrent que la coopération russo-européenne butte sur plusieurs obstacles :

- d'une manière générale, Russes et Européens ne s'entendent pas sur la notion d'usage maîtrisé de la force et de ses implications ;
- dans les deux cas étudiés, Russes et Européens ne font pas la même analyse des menaces et donc des crises ;
- dans les deux cas étudiés, Russes et Européens ne privilégient pas les mêmes structures de concertation, de décision et d'action.

Ce triple constat invite à formuler des recommandations destinées à un renforcement de la coopération russo-européenne. Elles sont de nature conceptuelle, opérationnelle et politico-diplomatique.

3.4 Recommandations

Pour une clarification conceptuelle

La coopération russo-européenne exige bien sûr des mécanismes mais aussi, avant tout, une

trame conceptuelle commune. Il convient de rationaliser les premiers et de nouer la seconde. La SCR et la SMT ont pâti d'une confusion des concepts censés guider l'action commune. C'est pourquoi il faut abandonner la notion de « diplomatie préventive » qui n'est plus adaptée à l'évolution du contexte international et crée un faux consensus : tout le monde s'accorde sur la nécessité d'éviter l'escalade de la violence armée. En revanche, de profondes divergences apparaissent à la fois sur le cadre institutionnel et les moyens opérationnels à mettre en œuvre. C'est pourquoi le dialogue russo-européen doit être recentré sur la prévention des conflits et la gestion des crises. Déjà amorcé, ce dialogue doit être intensifié.

En ce qui concerne la prévention des conflits, les Européens doivent insister sur la différence entre la prévention structurelle et la prévention d'urgence. Sur le premier volet, ils gagneraient à expliquer que la prévention structurelle ne se limite pas à des programmes d'assistance technique mais implique des pressions politiques sur les structures de pouvoir. Pressions politiques auxquelles Moscou peut, selon les cas, apporter sa contribution. Sur le second volet, les Européens doivent expliciter le rôle des envoyés spéciaux de l'UE et surtout leur capacité à agir en liaison avec les grands acteurs de sécurité (ONU, OTAN et OSCE). Il s'agit moins de rassurer les Russes que de les habituer et de les intégrer aux montages diplomatiques *ad hoc* en fonction de la crise.

En ce qui concerne la gestion des crises, la clé de l'explication se situe dans la combinaison des moyens militaires et civils. Autrement dit, il importe de refuser l'équation entre gestion de crise et intervention militaire et de souligner l'impérieuse nécessité de maîtriser l'usage de la force en cas d'intervention. La gradation de l'usage de la force devrait être au cœur de la coopération russo-européenne au plan conceptuel. Les différentes étapes entre la haute intensité et le retour à la normale sont autant de sujets, qui devraient être alimentés par des

⁹⁹ Entretien avec un spécialiste français, ancien conseiller politique Balkans (Paris, 6 mars 2003).

¹⁰⁰ Entretien avec un officier supérieur français, ancien membre de l'EUMM (Paris, 13 février 2003).

¹⁰¹ Entretien avec un expert britannique, CEPS (Bruxelles, 4 mars 2003).

retours d'expérience, entre experts européens et experts russes. Ces échanges sont indispensables pour concevoir les doctrines d'emploi et les moyens opérationnels. A cet égard, des initiatives méritent d'être lancées en direction du ministère russe des situations d'urgence pour envisager son éventuelle contribution à des opérations de gestion de crise.

L'insertion de la lutte contre le terrorisme dans le schéma conceptuel existant est délicate. Il convient probablement de traiter ce dossier à part. L'UE doit faire preuve en la matière d'une plus grande vigilance. Des échanges approfondis entre Russes et Européens s'avèrent indispensables pour discerner la nature de la menace. Sous l'influence de la partie russe, le risque existe de voir le contre-terrorisme introduit dans les aspects préventifs. Les Européens doivent rappeler que le terrorisme se combat avant tout par des moyens policiers et judiciaires et éviter une militarisation excessive de ce dossier. En ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, la Russie cherche à occuper une position centrale vis-à-vis des Etats-Unis, de l'Europe et de ses autres partenaires (Chine et Pakistan notamment) en se présentant comme un portail en matière de renseignements. Les Européens doivent éviter le glissement du préventif vers le préemptif car le risque existe d'assister à une collusion russo-américaine, voire russo-chinoise dans certains cas, sur le terrain de la lutte contre le terrorisme même si la guerre en Irak en a probablement marqué les limites. Quoi qu'il en soit et au risque de faire apparaître des divergences, il faut sans doute recentrer les discussions avec Moscou sur deux points : les méthodes du contre-terrorisme ainsi que le lien entre ADM et terrorisme.

Pour une préparation de gestion commune

Il est prématuré d'envisager une opération de gestion de crise russo-européenne tant que les Européens n'ont pas rôdé leurs concepts et leurs moyens. Cependant, il est d'ores et déjà possible

de réfléchir aux modalités d'une coopération commune.

L'UE doit repousser la tentation d'exclure les Russes des Balkans au moment où Moscou diminue sa présence militaire : cet apparent paradoxe ne signifie pas que la Russie se désintéresse de la zone. Elle reconsidère plutôt ses moyens d'action. Si la présence russe n'apparaît plus aujourd'hui indispensable, il n'en demeure pas moins que l'UE doit parvenir à faire partager sa vision et à faire accepter le processus en cours. En effet, dans l'hypothèse d'un retrait progressif des Etats-Unis de la zone, la stabilisation passe par une entente et une coopération soutenues entre l'UE et les différents acteurs régionaux, au premier rang desquels figure, qu'on le veuille ou non, la Russie. De son côté, celle-ci doit se montrer innovante et constructive en proposant des modalités de participation. L'UE a vocation à terme à exercer un *leadership* dans cette zone en raison de la perspective d'adhésion offerte aux pays concernés. Pour illustrer sa volonté de construire un système de sécurité ouvert, elle doit envoyer des signaux en direction de Moscou afin d'éviter la persistance de deux visions différentes de la zone. En d'autres termes, l'UE doit s'employer à convaincre. Dans le cas de l'ARYM, elle pourrait proposer à Moscou d'envoyer des observateurs pour qu'ils assistent d'une part au passage de relais entre l'OTAN et l'UE et, de l'autre, qu'ils suivent le processus de normalisation espéré. Cette contribution russe doit rester symbolique au même titre que celle à la MPUE en Bosnie.

Sur un plan opérationnel, Russes et Européens doivent réfléchir dès à présent au statut des personnels russes qui participeraient à une éventuelle intervention menée par l'UE. De même qu'une harmonisation des statuts est souhaitable entre militaires européens engagés au nom de l'UE (les différences de soldes et de jours de permission entre les différents contingents sont parfois à l'origine de difficultés sur le terrain), il est indispensable de prévoir en amont les modalités de financement d'une participation de troupes pour éviter que leur présence sur le terrain ne donne lieu à divers trafics. Il faut sur

ce point obtenir de solides garanties de Moscou et veiller à la diversité et à la qualité des personnels envoyés sur le terrain pour atténuer l'habituelle sur-représentation des personnels émanant des services de sécurité et pour s'assurer d'un certain niveau de professionnalisme.

Pour une politique en faveur du Bélarus

Concernant le Bélarus, il faut prendre conscience du potentiel d'instabilité que ce pays représente à la veille de l'élargissement. En aucun cas, l'UE ne doit s'en détourner : il est urgent pour elle de définir une politique cohérente à son égard. Celle-ci peut se fixer comme premier objectif d'inscrire le Bélarus à l'ordre du jour de l'agenda russo-européen. Pour l'heure, il semble souhaitable de préférer une forte pression politique à une lente infusion économique par l'intermédiaire de l'assistance technique.

L'insertion du Bélarus dans une politique régionale doit éviter un écueil : séparer, volontairement ou involontairement, Minsk et Moscou. Il est illusoire de croire qu'il sera possible de faire évoluer la nature du régime biélorusse en s'opposant frontalement à Moscou. En revanche, il convient de proposer une stratégie indirecte qui cherche à convaincre Moscou d'exercer toute son influence pour contrer la dérive autoritaire du régime, une répression de l'opposition et une accentuation de l'isolement. Autrement dit, pour l'UE la route vers Minsk passe par Moscou. Il importe de bien faire comprendre à la partie russe qu'un isolement du Bélarus lui serait également préjudiciable dans la mesure où elle aboutirait à l'existence d'un kyste dans le développement des échanges

russo-européens.

Il appartient à Moscou de dissiper toute ambiguïté sur la nature des liens entretenus avec Minsk. Pour l'UE, il est souhaitable de relier le dossier du Bélarus à celui de Kaliningrad. En effet, de la même manière que Moscou a présenté Kaliningrad comme un test des rapports russo-européens, l'UE doit présenter le Bélarus comme un test des relations russo-européennes. La volonté de réforme de Moscou devra être jugée en partie sur ce dossier. Un des moyens de rassurer Moscou sur les intentions véritables de l'UE à l'égard du Bélarus consiste à combiner l'action de l'UE à celle de l'OSCE de manière systématique au plan politique et si possible sur le terrain.

Ces recommandations ne doivent pas masquer le véritable enjeu de la coopération russo-européenne : la capacité de l'UE à se faire reconnaître comme acteur de sécurité, à la fois associé et dissocié de l'OTAN. Si la Russie privilégie exclusivement le cadre otanien pour les questions sensibles, en particulier la lutte contre le terrorisme, alors la coopération russo-européenne enchaînera les déclarations d'intention. En revanche, si l'UE parvient à recentrer et à refonder la PESC dans un dialogue approfondi avec Moscou, alors de réelles perspectives existent pour envisager une stabilisation durable du continent européen. Avec la Russie, la PESC dispose d'un champ pour refonder son unité d'action et reprendre sa marche en avant. Pour réussir, ce mouvement ne peut être mené qu'en étroite synergie avec le dialogue transatlantique. Les obstacles entre pays membres et entre Bruxelles et Moscou sont à la hauteur de l'enjeu historique que représente la coopération russo-européenne.

La Dimension septentrionale : une autre forme de la PESC en Europe du Nord

Anaïs Marin¹

4.1 Introduction

La Dimension septentrionale (DS), une politique extérieure de l'UE à destination du nord de l'Europe, reste un objet communautaire mal identifié, mais qui représente désormais un échelon non négligeable des relations UE-Russie, inaugurant l'émergence d'un niveau régional dans la coopération entre Bruxelles et Moscou. En effet, la DS de l'UE couvre un territoire allant « de l'Islande à l'Ouest jusqu'à la Russie du Nord-Ouest, des mers de Norvège, Barents et Kara au Nord, jusqu'à la côte méridionale de la mer Baltique ». Ainsi la politique implique-t-elle d'une part les 15 pays membres de l'UE, d'autre part et ce, sur un pied d'égalité, 7 « partenaires » – l'Islande, la Norvège, la Pologne, la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie et la Russie. A la veille de l'élargissement et alors que la Russie du Nord-Ouest représente la moitié du territoire et un quart de la population concernés par le Plan d'Action de la DS², la Russie apparaît comme une cible prépondérante des politiques extérieures de l'UE dans cette zone.

L'ambition de ce chapitre est d'examiner la place qu'occupe la DS dans les relations UE-Russie, d'identifier les mécanismes et contributeurs qui l'ont rendue effective et de faire le bilan des politiques sectorielles mises en œuvre par l'UE et ses partenaires dans cette interface régionale. On s'interrogera aussi sur l'avenir du « dimensionnalisme » comme modèle de coopération applica-

ble à d'autres espaces régionaux de la *Wider Europe* où Bruxelles gagnerait à affirmer sa présence.

La fonction première de la DS est de renforcer « la sécurité, la stabilité, les réformes démocratiques et le développement durable » pour « construire un environnement sûr, propre et accessible à tous les peuples du Nord » en évitant « l'émergence de nouvelles frontières » en Europe. La stratégie de l'UE consiste à exploiter les « interdépendances positives » dans une série de secteurs prioritaires où une action coordonnée de la Commission et des autres acteurs de la région apporte une valeur ajoutée pour « élever le profil régional » de l'UE élargie.

Quelle est donc cette politique d'un troisième type, qu'il est plus facile de définir négativement qu'intrinsèquement ? La DS n'a pas le caractère unilatéral de la Stratégie commune envers la Russie³, puisqu'elle laisse de côté les aspects traditionnels de sécurité au profit d'une approche plus informelle des nouveaux enjeux dans la zone. L'innovation de la DS est qu'elle se situe à un niveau de gouvernance jusqu'alors négligé, le régional, où elle entend compléter les coopérations entreprises sous l'égide de l'Accord de Partenariat et de Coopération entre l'UE et la Russie. Ainsi la DS s'intercale-t-elle dans le paysage institutionnel des relations UE-Russie en bouleversant les convenances puisque des *outsiders* de l'UE, comme la Norvège et les organisations régionales de l'Europe nordique-baltique, sont amenés à jouer un rôle clé dans son élaboration et sa mise

¹ L'auteur tient à remercier Dov Lynch, ainsi que toute l'équipe de l'Institut d'Etudes de Sécurité, pour l'accueil qu'ils lui ont réservé et le soutien qu'ils lui ont accordé durant son stage à l'automne 2002. Elle remercie aussi les acteurs politiques et les universitaires de France, d'Europe du Nord, de Russie et de Bruxelles qui, depuis 1999, l'ont aidée dans ses recherches sur la Dimension septentrionale.

² Conseil (Affaires Générales), *Plan d'Action pour la dimension septentrionale dans les politiques extérieure et transfrontalière de l'UE 2000-2003*, Doc 9401/00, NIS 76, Bruxelles, 13 juin 2000, adopté au Conseil de Feira ; http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/ndap/06_00_fr.pdf, 41 p.

³ Conseil, *Stratégie commune de l'UE envers la Russie* (1999/414/CFSP), Cologne, 4 juin 1999 http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strate/russia_99.pdf.

en œuvre, qui requiert aussi d'impliquer, dans la limite de leurs compétences définies par le droit national, un certain nombre d'acteurs non gouvernementaux, privés et sub-étatiques.

L'autre spécificité de la DS est sa faible envergure, vu qu'elle n'est pas dotée d'un budget propre⁴, contrairement au Processus de Barcelone, qui s'appuie sur les instruments MEDA pour réaliser le Partenariat euro-méditerranéen. En outre, du moins sur le papier, la DS ne prétend pas toucher aux questions relevant formellement de la PESC et de la PESD, ni être une politique totalement « commune » puisqu'elle appelle de ses vœux une forme de subsidiarité qui délègue aux Etats riverains intéressés l'essentiel des responsabilités pour la définition et sa réalisation. Loin de limiter sa portée, cette auto-limitation favorise l'adaptabilité de la DS aux contraintes régionales.

Faisant taire les critiques et les doutes, la DS s'est progressivement imposée comme une politique utile à l'ensemble de l'UE⁵. Cela tient surtout au fait que sa mise en œuvre suppose et permet un ensemble de réformes nécessaires à l'amélioration du fonctionnement interne de l'Union : une rationalisation du recours aux instruments de financement déjà disponibles – INTERREG pour les pays membres et l'assistance technique destinée aux partenaires (PHARE pour les candidats à l'adhésion et TACIS pour la Russie) – et une meilleure coordination entre les programmes régionaux existants, qu'ils s'inscrivent dans des logiques de coopération bilatérale, multilatérale, transrégionale ou public/privé. La force de cette politique résulte précisément des synergies qu'elle suscite dans des domaines consensuels et non stratégiques de « basse politique » (*low politics*), ainsi que de son faible degré d'institutionnalis-

tion, qui lui confère la souplesse absente des politiques adoptées en vertu de l'article V du Traité de l'Union. En apportant des réponses ciblées aux nouveaux enjeux de sécurité dite « molle » que posent le développement du crime organisé et de l'immigration illégale, notamment dans des « points chauds » de la zone comme l'enclave de Kaliningrad, la DS s'immisce dans l'agenda de coopération en matière de Justice et Affaires intérieures, favorisant une meilleure coordination entre les trois piliers, voire à terme leur fusion.

La légitimation progressive de la DS tient à son caractère évolutif⁶, puisque son cadre autorise de nouvelles contributions, comme l'ouverture d'une « Fenêtre arctique » par les membres de l'UE intéressés par la coopération transatlantique dans le Grand Nord. L'adaptation de ses priorités, au gré de la présidence tournante du Conseil, est rendue possible par le principe de « leadership assigné » aux pays riverains de la mer Baltique pour la mettre en œuvre. Enfin, liberté est laissée à l'UE et ses partenaires dans la zone d'accélérer la cadence dans des domaines prioritaires comme la sécurité nucléaire, au besoin en créant des organes de financement *ad hoc* comme le Fond de Soutien au Partenariat environnemental de la DS (NDEP – *Northern Dimension Environmental Partnership*).

On voit que la Dimension septentrionale, à la fois inventaire et boîte à outils d'une coopération régionale avant-gardiste, est un bien étrange animal. Son apparition oblige l'UE à s'adapter aux contraintes propres au Nord-Est de l'Europe et à s'appuyer sur les structures pré-existantes de coopération, dont la Commission s'est inspirée pour élaborer son Plan d'Action et auxquelles elle délègue un maximum de respon-

⁴ L'intégration dans la Dimension septentrionale est, d'après le *Plan d'Action* adopté à Feira, « un processus continu sans dotation budgétaire spécifique » (§ 6 p. 3).

⁵ La présidence suédoise de la deuxième conférence des ministres des Affaires étrangères, tenue à Luxembourg le 9 avril 2001, qualifie la dimension septentrionale d'être désormais reconnue comme « a well established part of policy-making within the EU and partner countries ».

http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/conf/formin2/concl.htm

⁶ Le *Plan d'Action* adopté en juin 2000 stipule qu'il est « nécessaire de ré-examiner régulièrement les cadres et les programmes au titre du plan d'action ainsi que les priorités respectives au fur et à mesure de leur élaboration » (§ 6, p. 3). Cf. note 1.

sabilités. Formellement, la DS relève de la compétence de Chris Patten, en charge de la DG Relations extérieures de la Commission (RELEX). N'ayant pas de secrétariat autonome, c'est à l'Unité des Affaires horizontales du département Europe de l'Est de RELEX que revient la gestion bureaucratique de cette question, tandis que la mise en œuvre du Plan d'Action est déléguée à des acteurs situés principalement hors de la Commission⁷. Ce faisant, la DS est parvenue à pénétrer secteur par secteur l'agenda de travail de tous les départements de la Commission ainsi que des gouvernements nationaux et locaux.

Les succès et déboires de l'initiative finlandaise lancée en 1997 seront rappelés ci-après, illustrant le fait que la réalisation des objectifs de la DS dépend avant tout de l'implication coordonnée de certains acteurs-« locomotives ». La deuxième section mettra en lumière les blocages qui persistent, les limites de l'inter-connectivité entre les différents instruments de financement communautaires ayant été atteintes. La poursuite de l'initiative après 2004, lorsque quatre membres « cibles » de la DS (la Pologne et les Pays baltes) seront des *insiders* de l'UE, oblige à repenser les relations avec la Russie, centrales dans la DS. La troisième partie consiste en un bilan des actions entreprises dans les différents secteurs qu'énumère le Plan d'Action adopté au Conseil de Feira en juin 2000 et qui arrive à échéance cette année. Un projet de Nouveau Plan d'Action pour 2004-2006 a été adopté à Luxembourg le 21 octobre 2002⁸, qui sera examiné au Conseil d'Athènes et entrera en vigueur durant la présidence italienne. Dans cette perspective, la quatrième partie fera quelques recommandations pour améliorer la DS elle-même puis examinera l'opportunité de transférer l'approche « dimensionnaliste » ou du

moins des méthodes qui ont fait leurs preuves au sein de la DS, vers d'autres zones de la « Grande Europe », comme les Balkans et la mer Noire.

4.2 La place de la Dimension septentrionale dans les relations UE-Russie

Avec l'adhésion de la Finlande et de la Suède en 1995, l'UE a *de facto* acquis une dimension « nordique » (plutôt que « septentrionale », puisque, géographiquement et culturellement, la Finlande ne fait pas partie de la Scandinavie). Prenant la mesure du changement, la Commission publia le 10 avril 1996 une Communication dite « Initiative pour la Région de la mer Baltique », qui fut présentée à Visby (Suède) en mai, au premier sommet extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement du CEMB (Conseil des Etats de la mer Baltique), organisation régionale dans laquelle la Commission européenne fut alors admise comme 11^{ème} membre. Il fallut attendre septembre 1997 pour que la Finlande, par la voix de son Premier ministre Paavo Lipponen, propose de doter l'UE d'une véritable politique extérieure régionale⁹, initiative qui fut mise sur l'agenda du Conseil de Luxembourg en décembre 1997 et adoptée à Vienne en 1998.

Vers une régionalisation de la PESC dans l'interface nordique-baltique

En proposant de mettre à contribution de l'Union sa longue expérience d'une relation de voisinage particulière avec la Russie, la Finlande a jeté un pavé dans la mer de la coopération régionale. Le terme choisi, « dimension », et non

⁷ Entretien avec Alistair MacDonald, chef d'unité, RELEX, Bruxelles, 4 décembre 2002.

⁸ Presidency Conclusions, « On the Future of the Northern Dimension Policies of the EU. Guidelines for a new Action Plan », 21/10/2002 www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/guidelines02.pdf.

⁹ « The European Union needs a Policy for the Northern Dimension », discours du Premier ministre finlandais Paavo Lipponen à la BEAC Conference *The Barents Region Today*, Rovaniemi (Lapland), 15 septembre 1997.

« politique », souligne le caractère révolutionnaire de l'initiative, qui pose délibérément le projet dans une perspective nouvelle, celle du multilatéralisme régional et d'une approche décentralisée des problèmes spécifiques de la zone dans son ensemble, et en relation avec la Russie en particulier. Cependant, les objectifs et les méthodes proposés par la Finlande n'étaient pas très clairs au départ, et sa cible s'est déplacée vers l'Est. Le contenu de la dimension a donc évolué au fil des ans, passant d'une énonciation ambitieuse d'un projet politique utopique (1997) à une difficile légitimation auprès des membres de l'UE (1998), puis d'une série d'inventaires (1999)¹⁰ à une définition plus pragmatique des priorités avec l'adoption du plan d'action triennal (2000). Elle prit son essor avec l'identification de projets-cible et d'outils appropriés (2001), la proposition de nouvelles orientations innovantes (2002)¹¹ et finalement l'opérationnalisation de mécanismes d'évaluation, puis la préparation, cette fois en étroite collaboration avec les partenaires, d'un nouveau plan d'action (2003).

En 1999, une première Conférence de la Dimension septentrionale au niveau des ministres des Affaires étrangères dans un format « 15+7 » a permis aux *insiders* et aux *outsiders* de l'UE de débattre des objectifs de leurs politiques extérieures régionales à destination d'un « étranger proche » désormais reconnu comme commun¹². A cette occasion, la Commission a admis que pour atteindre les objectifs de la DS, il fallait un leadership fort de la part de la prési-

dence (alors exercée par la Finlande) pour maintenir l'attention des 15 et assurer un engagement des pays partenaires non membres de l'UE.

A la deuxième conférence ministérielle sur la DS, tenue à Luxembourg le 9 avril 2001, la Commission mit en avant le fait que la DS était devenue un cadre de coopération régionale important, dont le succès avait un effet magnétique, puisque la politique intéressait à la fois des acteurs locaux, des membres de l'UE *a priori* peu concernés par la région (comme l'Irlande, les Pays-Bas et la France) et des partenaires non européens¹³. Elle fit référence en particulier au Canada et aux Etats-Unis, en négociation avec l'UE pour coordonner leurs propres politiques extérieures en Europe du Nord avec la DS. A l'issue du Conseil de Göteborg en juin 2001, des terrains prioritaires, où l'échange d'information et une action concertée favorise des synergies entre programmes régionaux, ont été identifiés conjointement avec Ottawa et Washington¹⁴. Cette extension géographique de la coopération s'est poursuivie sous la présidence danoise, avec l'initiative du Groenland d'associer les partenaires américains à la coopération scientifique dans l'Arctique, la mer de Barents et le grand Nord en vue de protéger les ressources naturelles communes et de prendre en compte les intérêts de ceux qui en jouissent¹⁵. Le « non-paper » commun de la Commission et du Conseil sur l'avenir de la DS, publié en juillet 2002¹⁶, souligne l'importance de poursuivre le développement de la DS, en associant la société civile. Il sert de base à l'élaboration de lignes directrices pour le Nou-

¹⁰ Commission, *Inventaire des Activités en Cours de la Dimension Septentrionale*, 7 septembre 1999, http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc.inventory.pdf.

¹¹ Commission Staff Working Paper, *2002 Annual Progress Report on the Implementation of the Northern Dimension Action Plan*, Bruxelles, 26 novembre 2002, SEC (2002) 1296 http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/progref02.pdf.

¹² Sur cette notion d'étranger proche commun, cf. Emerson (2001).

¹³ Commission Staff Working Document, *Second Foreign Ministers Conference on the Northern Dimension*, Luxembourg, 9 avril 2001, SEC (2001) 552, 29/03/2001, p. 2. http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/conf/formin2/invent01.pdf.

¹⁴ Council Presidency, Gothenburg, « Full Report on Northern Dimension Policies », 12 juin 2001, p. 4.

¹⁵ General Affairs and External Relations, *Chairman's Conclusions, « Conference on the Northern Dimension and the Arctic Window »*, Ilulissat (Greenland), 29 août 2002, press release, www.eu2002.dk.

¹⁶ Commission/Presidency, *Group Eastern Europe and Central Asia Doc 255/02 « Non-paper. The ND after enlargement »*, 12 juillet 2002, 7 p. http://www.folketinget.dk/Samling/20012/udvtilag/EUU/Almdel_bilag968.htm.

veau Plan d'Action (2004-2006)¹⁷, qui prend en compte une partie des demandes exprimées par la Russie alors qu'elle exerçait la présidence du CEMB en 2001-2002¹⁸.

De l'indifférence méfiante à une coopération décentralisée sous le signe de la subsidiarité

L'initiative finlandaise, taxée au départ d'égo-centrisme, a rencontré de nombreux obstacles, les membres de l'UE n'étant pas tous d'accord avec le « *Finnish way* » d'appréhender les relations de voisinage avec les candidats et *outsiders* issus de l'ex-URSS, ou ne voyant pas ce que cette nouvelle approche des régions russes dites « adjacentes » qui entrent dans l'acception géographique de la DS avait de « commun » pour l'UE¹⁹. Même si l'absence de demande de fonds propres a permis, à Helsinki, de faire accepter le projet par les membres du Sud, pour beaucoup la DS était une tentative finlandaise de « clientéliser » l'UE dans son propre intérêt.

Côté russe, l'indifférence a primé dès lors que le projet ne s'accompagnait d'aucune « carotte » financière. Les partenaires russes ont surtout vu dans la DS une politique néo-coloniale déguisée de s'appropriier les ressources fossiles du Nord russe afin d'alimenter le marché énergétique ouest-européen²⁰. La critique russe portait aussi sur la conditionnalité normative imposée en matière de sécurité environnementale et nucléaire²¹, étant donné que la Commission et la

BEI soumettent leur aide financière dans ce domaine à la ratification par la Russie du Programme multilatéral environnemental nucléaire pour la Russie (MNEPR). Enfin, la DS a longtemps pâti d'une méfiance russe causée par l'homonymie du projet avec l'Initiative nord-européenne (NEI) proposée par Washington en 1997²². Moscou y voit une tentative de déraciner l'opposition à l'élargissement de l'OTAN dans l'opinion publique des régions frontalières russes, voire de soutenir les aspirations sécessionnistes des « cités-Etats » de la région, sous-entendu Novgorod, Pskov et Saint-Petersbourg²³.

Malgré tout, la position de Moscou vis-à-vis des voisins baltes et des organisations régionales baltiques a progressivement évolué vers un plus grand engagement, donnant au Partenariat stratégique avec l'UE une chance de se réaliser à un niveau régional²⁴. L'intérêt porté par les régions frontalières russes à la DS a notamment contraint Moscou à se pencher sur les perspectives de gains que la coopération régionale entraîne pour l'ensemble de la Russie. Les autorités fédérales russes, se plaignant d'être marginalisées dans le processus prévu par la DS, ont notamment lancé une large concertation sur l'avenir du District fédéral Nord-Ouest. En 2001 fut adoptée une *Stratégie de Développement du Nord-Ouest Russe* planifiant de « se réapproprier » ces territoires-frontière dont le potentiel d'exportation doit faciliter l'intégration économique de la Russie en Europe mais bénéficier à l'ensemble de la Fédération²⁵. La Russie a

17 Cf. http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/guidelines02.pdf.

18 14^{ème} Sommet gouvernemental du CEMB, Saint-Petersbourg, 10 juin 2002 ; 11^{ème} sommet ministériel du CEMB, Svetlogorsk (oblast' de Kaliningrad), 6 mars 2002.

19 La Suède et le Danemark, notamment, ont identifié l'entreprise comme une tentative « de rendre l'Union plus finlandaise » et de faire partager au sein de l'UE le fardeau du contrôle des frontières extérieures de Schengen avec la Russie. Cf. Ojanen (1999) p. 13.

20 Voir à ce sujet l'une des rares monographies en russe sur la Dimension septentrionale, Deryabin (2000).

21 Sur la conditionnalité normative et le caractère inégalitaire du partenariat UE-Russie dans la Dimension septentrionale, cf. Haukkala (2000) et Vahl (2001).

22 Sur la NEI, cf. Browning (2001).

23 Voir le rapport du Conseil de Politique étrangère et de Sécurité russe (SVOP 2000a), un *think tank* proche des structures décisionnelles diplomatiques moscovites, section 5, § 13-16.

24 Moshes (1998) démontre notamment que la Russie est passée d'une attitude « envers » la région de la mer Baltique à une politique plus active « à l'intérieur » de celle-ci. Sur l'apaisement des relations russo-baltes depuis 1997, voir Moshes (2001).

25 Cf. la Stratégie et la Doctrine pour le développement du District, préparées par le Centre d'Elaboration Stratégique Nord-Ouest (*Tsentralnaya Strategicheskikh Razrabotok – Severo-Zapad*) en 2000-2002, www.csr-nw.ru.

pris un certain nombre d'initiatives dans le dialogue avec l'UE sur la région : en octobre 1999, Vladimir Poutine a officiellement proclamé Kaliningrad « pilote » des relations de la Russie avec l'UE et promulgué une *Stratégie de Moyen Terme pour le Développement des Relations avec l'UE jusqu'à 2010*²⁶. Son chapitre 8 souligne la valeur de l'expérience russo-finlandaise comme modèle applicable aux relations transfrontalières Russie-UE et appelle à développer la pratique des Euro-régions.

La DS a donc poussé Moscou à prendre conscience de sa propre dimension régionale et à définir ses intérêts stratégiques et économiques dans la zone²⁷. Ainsi les autorités fédérales ont-elles été incitées à accorder un rôle plus important (mais pas forcément les compétences juridiques et les moyens requis) aux composantes administratives de la Fédération afin de renforcer leurs échanges commerciaux avec leurs voisins.

La DS, figure de proue de la présidence finlandaise de l'UE, fut éclipsée par des considérations diplomatiques supérieures tout au long de l'année 1999, d'abord à cause de la guerre au Kosovo, puis de la décision du Premier ministre Vladimir Poutine d'entamer une seconde campagne militaire en Tchétchénie en septembre. Les tensions entre Bruxelles et Moscou à ce sujet perdurèrent jusqu'au printemps 2000, date à laquelle furent levées les sanctions contre la Russie et réactivés les projets TACIS suspendus depuis 6 mois.

Étant donné que sa réalisation dépend en grande partie de l'engagement politique et de l'appui financier des pays membres qui peuvent se le permettre, la DS a été mise en valeur et a percé dans l'agenda communautaire et régional durant la présidence de pays riverains – Allemagne (début 1999), Finlande (fin 1999), Suède (début 2001) et Danemark (fin 2002). Ce

partage des tâches a été officiellement reconnu par les États membres et appelé à être renforcé, lors de la conférence d'Ilulissat (Groenland) en août 2002, qui recommanda de concilier subsidiarité et dévolution pour mieux associer les administrations locales, notamment russes, à la réalisation de la DS.

Les difficultés de mise en œuvre de la Dimension septentrionale, parent pauvre des relations UE-Russie

Le principal problème lié à la mise en œuvre de la DS a été qu'outre l'absence de budget, il fut incroyablement difficile de « joindre les deux bouts »²⁸ pour permettre la réalisation pratique des objectifs du Plan d'Action. Cela tenait notamment au fait que les différents instruments communautaires disponibles pour la région pouvaient difficilement être connectés pour la réalisation de projets communs aux frontières extérieures de l'UE. En effet, INTERREG, PHARE et TACIS relèvent de budgets différents et sont soumis à des règles de fonctionnement et à des emplois du temps peu compatibles pour faire coïncider des initiatives, comme la construction d'infrastructures à cheval sur une frontière. Les limites de l'interopérabilité entre ces instruments, appelée de ses vœux par le Conseil²⁹, ont rapidement été atteintes, et le débat s'est déplacé vers l'introduction d'un instrument unique « de proximité ».

En réalité, les projets régionaux et transfrontaliers ont été réalisés surtout grâce à l'engagement matériel d'acteurs tiers, dont le rôle dans la mise en œuvre de la DS a été primordial, désignant cette forme de gestion commune décentralisée comme la principale caractéristique et la clé du succès d'une PESC régionale.

²⁶ Cf. http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russian_medium_term_strategy/index.htm.

²⁷ Cf. SVOP (2001a ; 2001b).

²⁸ Chris Patten et Anna Lindh, « The Northern Dimension of EU Foreign Policy », *The Financial Times*, 20 décembre 2000.

²⁹ Council Conclusions, « For the policies of the EU in the Northern Dimension », 31 mai 1999, doc 9034/99 (Bruxelles, 7 juin 1999) http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/pres_concl_06_99.htm.

4.3 Un indispensable partage des tâches – les contributeurs de la DS

La Dimension septentrionale s'est donné pour but d'associer, de plus en plus et de façon toujours plus innovante en termes institutionnels, des acteurs déjà présents dans la région : les Etats membres de l'UE, les pays partenaires (quel que soit leur statut vis-à-vis de l'UE et de l'OTAN), les organisations régionales, les administrations locales, le monde des affaires, la société civile, les réseaux académiques et la communauté scientifique, qui tous ont produit des documents dits de « contribution » pour orienter et mettre en œuvre les objectifs de la DS³⁰. « Marque de fabrique » de la DS, cet aspect du dimensionalisme est probablement le plus exemplaire.

Les organisations régionales

Ayant précédé l'UE dans la zone de la DS, les organisations régionales, dont la Russie est membre depuis le début des années 1990, ont fourni une base essentielle pour l'identification des problèmes de la zone et de la manière de les appréhender conjointement avec l'UE, notamment dans le domaine de la sécurité environnementale, que les pays nordiques, voisins des principales sources de pollution dans la région, prennent tant à cœur.

Le CEMB, créé en mars 1992 à l'initiative du Land allemand de Schleswig-Holstein, est la forme la plus aboutie du multilatéralisme régional et l'institution de parrainage la plus active de la DS. Le CEMB implique tous les Etats riverains de la mer Baltique, y compris la Russie, dont l'intérêt et l'implication sont devenus sensibles à partir de 1996-1998, lorsque les priorités

de l'organisation se sont déplacées du soutien à la démocratie et à la protection des droits de l'homme dans les pays Baltes vers des secteurs de coopération pragmatique plus attrayants pour l'économie russe dans son ensemble (l'énergie, avec le projet de *Baltic Energy Bridge* et de *Baltic Electricity Ring*, et les transports, avec le développement des infrastructures prévu par l'*Agenda 21 pour la Baltique*)³¹. Autour du CEMB gravitent un grand nombre d'associations et d'ONG d'obédience « baltique », comme la Coopération sub-régionale des Etats de la mer Baltique (BSSSC)³², qui réunit les représentants d'une cinquantaine d'administrations régionales du pourtour maritime, et l'UBC, réseau trans-local de coopération réunissant 150 municipalités riveraines, y compris russes, auxquelles cette ONG a servi de tremplin pour faire valoir leurs intérêts au niveau européen.

Le Conseil euro-arctique et de la mer de Barents (CEAB), créé en novembre 1993 sur la base de la Déclaration dite de Kirkenes des Etats européens voisins de l'océan Arctique, présente l'originalité de fonctionner à une double échelle – celle des gouvernements centraux et celle des régions riveraines. Ainsi le Comité régional du CEAB réunit-il les représentants des conseils régionaux de Laponie, d'Ostrobothnie du Nord et de Kainuu (Finlande); les *fylke* de Nordland, Troms et Finnmark (Norvège) ; les *län* de Norbotten et Västerbotten (Suède) ; et les *oblasti* d'Arkhangel'sk et Mourmansk, les républiques de Carélie et des Komis, et le district autonome des Nenets (Russie). Pour ces derniers, le CEAB a été une courroie de transmission de leurs intérêts économiques (en matière de pêche par exemple) et un soutien non négligeable dans leur lutte pour une meilleure prise en compte par les autorités fédérales russes des problèmes et intérêts spécifiques du Grand Nord russe et de ses petits peuples indigènes.

³⁰ Cf. www.cbss.st/documents/euand_baltic_region/contributionsfinal.pdf, 10 décembre 2002.

³¹ Cf. SVOP (2000b).

³² Cf. la contribution de la BSSSC à la Dimension septentrionale, présentée à la conférence de Lillehammer, novembre 2002, www.bsssc.com/pages/news/resolution_lil.htm.

A un niveau moindre et dans une logique entièrement transnationale, le Conseil arctique et le Conseil arctique des Ministres ont offert aux régions et populations du Grand Nord russe un appui matériel et politique à la survie des langues et cultures nationales minoritaires des peuples finno-ougriens de Russie, dont la civilisation a failli disparaître à l'époque soviétique. Tout comme le CEAB, le Conseil arctique a co-financé avec les pays d'Amérique du Nord l'organisation de festivals folkloriques, de manifestations culturelles, de programmes linguistiques, de campagnes de vaccination et d'échanges universitaires et scientifiques qui fournissent désormais la base civique en réseau sur laquelle l'UE peut s'appuyer pour associer les administrations et ONG locales à la réalisation de la DS.

Les institutions de financement

La réalisation de la DS repose sur les budgets nationaux et l'aide bilatérale des pays développés de la zone, le budget des organisations régionales, les prêts consentis par les Institutions financières internationales (IFI) actives dans la région (Banque mondiale, BERD, BEI, NIB, NEFCO) et des financements privés (de firmes multinationales basées en Europe du Nord et en Allemagne, d'associations de businessmen, etc.)³³. Les IFI ont mis l'accent sur les projets environnementaux du Plan d'Action de la DS, accordant une priorité aux programmes visant à accroître la sécurité écologique et nucléaire dans la partie orientale et méridionale de la zone et à renforcer les « *people-to-people contacts* ».

La réalisation de grands projets d'investissement dans le transport et l'énergie a reposé quant à elle surtout sur les efforts de la sphère du business. Le Forum baltique, qui se réunit chaque année en septembre à Saint-Petersbourg, le Forum d'Affaires de la DS (*Northern*

Dimension Business Forum), très présent dans les pays Baltes, et la BCCA, basée à Kiel, d'où elle coordonne les actions des chambres de commerce et d'industrie de la Baltique, ont d'ailleurs éclairé l'UE sur les problèmes liés à la circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (les « quatre libertés ») dans la zone. Les recommandations qu'ils ont adressées à la Commission ont souligné la nécessité de faire pression sur les partenaires de la DS pour qu'ils augmentent la prévisibilité législative pour les investisseurs dans ces pays, et proposé des aménagements pour réduire le temps d'attente aux frontières extérieures de l'UE (le projet « 2000 – 2 heures »), qui ont été incorporés dans la stratégie communautaire. Leurs contributions à la DS, présentées à la Conférence du 9 avril 2001 à Luxembourg, ont alimenté les débats sur les orientations de la coopération régionale avec la Russie, notamment sur les problèmes liés au statut d'enclave de Kaliningrad (transit ferroviaire via la Lituanie, propositions sur un « Schengen Baltique » en matière de visa avec la Russie – proposition d'ailleurs écartée par l'UE)³⁵.

Réseaux de coopération d'administrations locales – jumelages et Euro-régions

La DS s'appuie sur, et renforce, les structures plus ou moins formelles de coopération transfrontalière établies depuis la chute du mur de Berlin par les administrations locales des pays riverains. Sans ces dernières, il manquerait à la politique de l'UE les relais sur le terrain à même de donner du sens à l'idée d'une Européanité « septentrionale ». Il n'est pas de région russe du District fédéral Nord-Ouest qui n'ait désormais une page web consacrée à la DS, sur le site internet des départements en charge des relations internationales de chaque administration. Conférences et réunions de travail sur la DS sont

³³ Council Conclusions « For the policies of the EU » in the Northern Dimension, 31 mai 1999, § 6.

³⁴ Cf. www.bdforum.org/pdf/ReportontheNDBF.pdf ; voir aussi le site www.bcca.de.

³⁵ Cf. « Recommendations for Increased Trade and Investments in the Kaliningrad Region – a set of viewpoints from the Business Advisory Council, BAC – in the framework of CBSS », présentées à la réunion des ministres des Affaires étrangères de la CBSS, Svetlogorsk, 6 mars 2002.

régulièrement organisées à leur niveau, permettant un dialogue préalable sur des projets de financements communautaires allant de la construction d'un pont reliant les rives d'un fleuve frontalier à l'établissement d'agences pour l'emploi dans les deux pays, en passant par des programmes de coopération culturelle ou de reboisement des forêts primaires³⁶.

Le District fédéral Nord-Ouest de la Fédération de Russie est économiquement très hétérogène, ce qui impose des réponses différenciées aux besoins de ses composantes régionales. L'approche sectorielle et horizontale du Plan d'Action permet de mieux cibler leurs intérêts et de susciter leur participation. Ont été privilégiées jusqu'ici les régions les plus proches des pays développés de la zone – la ville de Saint-Petersbourg, l'oblast' de Novgorod, la république de Carélie, qui borde la Finlande sur 1324 kilomètres, Mourmansk, région voisine de la Norvège, l'oblast' de Leningrad, dont le territoire administratif va de la frontière finlandaise au nord jusqu'à la frontière avec l'Estonie et la Lettonie au sud, et enfin Kaliningrad, enclavée entre la Pologne et la Lituanie et donc coupée du reste de la Russie. En revanche, les régions de Pskov, Vologda, Arkhangel'sk, la république des Komis et le district autonome des Nenets, plus isolés et surtout dont l'administration est moins tournée vers l'extérieur, sont restés plus marginaux aussi bien comme cibles que comme partenaires actifs de l'UE dans la DS.

Un élément essentiel du système de coopération dont a bénéficié et qu'a promu la DS sont les nombreux jumelages est-ouest et nord-sud entre les villes de la région. Au-delà des déjeuners mensuels des maires et gouverneurs locaux, la DS fournit une nouvelle enseigne « européenne » pour poursuivre et approfondir ces échanges d'information et d'expériences et réaliser des programmes de planification spatiale associant entreprises et banques. Là où pré-

existait un accord-cadre inter-gouvernemental, comme dans le cas russo-finlandais, et surtout lorsque la volonté politique était suffisante, une nouvelle forme de vie institutionnelle a vu le jour. Plusieurs Euro-régions, dont l'établissement et le fonctionnement sont financés conjointement par les instruments communautaires (INTERREG, PHARE et TACIS), entrent donc désormais dans le panorama des acteurs qui participent à la mise en œuvre du Plan d'Action. En Russie, il s'agit de l'Euregio Karelia, établie en février 2000 avec trois comtés frontaliers finlandais³⁷, et, entre les administrations régionale et locales de Kaliningrad et des pays voisins (dont la Suède), les Euro-régions « Saule », « Neman » et « Baltija ».

4.4 Analyse sectorielle de la DS – quel bilan ?

Cette section évalue, secteur par secteur, le bilan de cinq années de politique extérieure régionale de l'UE en tenant compte de deux critères – la valeur ajoutée pour l'UE d'avoir une politique commune dans cette zone et l'apport que représente la DS pour la stabilité régionale³⁸.

La coopération « verte » – la priorité à l'environnement

L'environnement, y compris la sécurité nucléaire, a été désigné par le Conseil de Feira comme l'une des trois priorités de la DS pour désamorcer des (risques de) pollutions venant principalement de la partie post-soviétique de la zone, mais qui représentent une menace transnationale pour l'ensemble de l'Europe³⁹. En Russie du Nord-Ouest, le Plan d'Action de lutte contre les pollutions radioactives et le risque nucléaire comporte trois volets :

³⁶ Sur la participation à la coopération régionale dans la zone de la Dimension septentrionale des régions frontalières russes, et notamment de la ville de Saint-Petersbourg, la capitale du District fédéral Nord-Ouest, cf. Marin (2002a ; 2002b).

³⁷ Cf. Cronberg (2001) et Shlyamin (2002), co-chairperson of Euregio Karelia's management board.

³⁸ Sources : Inventaires, Plans d'Action, Annual Reports, sur le site de la DS de RELEX.

³⁹ Cf. Pursiainen (2002) et les rapports de l'organisation Bellona (www.bellona.no).

► **accroître la sécurité des sites de stockage de déchets nucléaires** et réduire les pollutions causées par les déchets radioactifs solides et liquides entreposés dans les sites stratégiques fermés de la péninsule de Kola, en mer de Kara, autour de Novaya Zemlya et de la Baie d'Andreev ;

► **freiner la pollution maritime** causée par une centaine de sous-marins à propulsion nucléaire abandonnés de la Flotte du Nord russe ;

► **sécuriser ou démanteler les réacteurs nucléaires** de fabrication soviétique, Tchernobyls en puissance menaçant la sécurité sanitaire de toute la zone. Suivant le modèle adopté envers les pays candidats (centrale nucléaire d'Ignalina en Lituanie), l'UE travaille avec la Russie sur le démantèlement des réacteurs de type RBMK des centrales de Sosnovy Bor (oblast' de Leningrad) et de Polyarnie Zory (oblast' de Mourmansk).

Dans ce domaine hautement sensible, la DS a surtout servi à centraliser les informations de sources indépendantes, se faisant le porte-voix au sein de l'UE des inquiétudes des gouvernements et ONG de Norvège et de Finlande. Dans la mesure où le dialogue UE-Russie est déjà intensif dans le domaine de la sécurité nucléaire, la DS a eu une valeur ajoutée assez minime, d'autant que l'essentiel des actions que peuvent entreprendre les Etats membres et leurs partenaires est subordonné à l'application par la Russie de l'Accord sur le MNEPR. Or la Russie considère que ce programme, qui en l'absence de ratification russe n'est pas encore entré en vigueur, comporte des clauses de conditionnalité inacceptables (par exemple, des garanties aux investisseurs et des exemptions fiscales consenties à l'aide étrangère) et que répondre aux attentes de l'UE dans le domaine nucléaire civil reviendrait à saborder son autonomie énergétique.

La DS a fait une contribution plus importante sur le dossier environnemental dans des domaines moins sensibles politiquement, et jusqu'ici trop délaissés par les cadres tradition-

nels de la coopération UE-Russie, à savoir les projets transfrontaliers de développement durable. Dans leur cas, les ré-orientations des priorités de TACIS sous l'égide de la DS ont permis de mieux coordonner les initiatives locales, associant tous les acteurs concernés et facilitant à terme l'émergence d'une conscience « verte » en Russie du Nord-Ouest. Les secteurs d'action les plus porteurs sont :

► **la lutte contre la pollution de l'eau.** La Commission a par exemple accordé € 22 millions pour co-financer avec la BERD la modernisation d'une usine de retraitement des eaux usées à Saint-Petersbourg, afin de réduire les effets négatifs sur l'écosystème de la Baltique du rejet des eaux usées domestiques de cette ville de 5 millions d'habitants. L'inventaire des coopérations transfrontalières dans la DS a aussi permis l'identification d'un autre projet lié à l'eau et qui est porteur de progrès, non plus seulement en termes écologiques, mais bien diplomatiques, à une frontière contestée entre la Russie et l'Estonie. En soutenant l'ONG établie par les municipalités riveraines du lac frontalier Peipsi-Chudskoe pour gérer les ressources naturelles du lac, la DS encourage et promeut ainsi des initiatives locales qui contribuent « par le bas » à la stabilité et la paix dans la région.

► **le développement durable des forêts d'Europe du Nord.** Le bois de coupe, la pâte à papier et la cellulose constituent l'une des principales ressources d'exportation du Nord-Ouest russe, mais l'absence d'une gestion raisonnable de ces forêts vitales pour l'équilibre environnemental de la planète représente une menace sur le long terme à laquelle la DS tente de faire face, en soutenant des projets de reboisement et de formation professionnelle dans ce secteur. L'expérience des pays d'Europe du Nord et le soutien d'ONG et d'IFI de la région (NEFCO notamment) ont permis de favoriser des coopérations scientifiques innovantes. Les réunions avec les partenaires russes sous l'égide de la DS ont aussi permis à ces derniers de critiquer les méthodes commerciales des géants du meuble d'Europe du

Nord, qui se contentent trop souvent d'importer de la matière première, au détriment d'un transfert de savoir-faire ou d'une délocalisation des usines de transformation du bois vers la Russie.

► **le développement de la recherche et du développement dans la « Fenêtre arctique ».** Les présidences suédoise et danoise de l'UE ont promu l'élargissement de la DS à la coopération transatlantique avec l'ouverture d'une « Fenêtre arctique ». Cette nouvelle institution vise à coordonner des programmes transfrontaliers de protection des ressources naturelles de l'Arctique et des droits des populations indigènes qui en jouissent. En collaboration avec les organisations régionales, des projets de développement des énergies renouvelables ont aussi vu le jour, à Arkhangel'sk par exemple.

En mars 2001 a été lancé, sous l'égide de la DS, un programme multilatéral environnemental, le NDEP, qui a été doté en juillet 2002 d'un fond propre de financement, ce qui est une première pour la région. La Commission a promis d'y verser € 50 millions pour des projets de sécurité nucléaire, tandis que les IFI régionales ont apporté une contribution totale de € 110 millions. Le Fond deviendra opératoire une fois que 100 millions de plus auront été collectés, sous la forme de prêts garantis négociés entre la BERD et au moins 5 pays de la DS, dont la Russie. L'engagement de la Russie à verser € 10 millions au Fonds du NDEP a été salué par Chris Patten comme une première étape dans le processus de participation active de la Russie à la coopération régionale.

Grands projets d'infrastructures

Le deuxième volet du Plan d'Action de la DS concerne l'énergie, les transports et les télécommunications. D'importants investissements sont nécessaires, en particulier en Russie du Nord-Ouest, pour réduire les écarts de développement de part et d'autre de la future frontière extérieure de l'UE et accélérer la connexion des Réseaux et Couloirs trans-européens prévus par l'Agenda Europe 2000.

► **l'énergie.** Même si formellement la coopération énergétique avec la Russie ne relève pas d'une stratégie commune de l'UE et ne se limite pas à une dimension régionale, le dialogue énergétique lancé au 6^{ème} Sommet UE-Russie de Paris en octobre 2000 est utilement complété par la DS, dans la mesure où le gaz et le pétrole russes dont dépend de plus en plus l'Europe proviennent principalement du Nord de la Russie et transitent par les ports de la Baltique. Les inventaires de la DS ont mis en lumière notamment les besoins d'investissement considérables pour développer et sécuriser le transport de ces ressources. La contribution nette de la DS reste encore faible dans ce secteur déjà couvert par de nombreux accords bilatéraux et régionaux (le BASREC), que la DS risque de dupliquer. Sa valeur ajoutée réside donc surtout dans l'offre d'un monitoring écologique des grands travaux prévus pour réaliser l'Anneau énergétique de la Baltique.

► **les transports.** L'expertise en planification régionale du VASAB (Vision et stratégie pour la Baltique) a été utilisée par la Commission dans sa stratégie de développement des réseaux maritimes, routiers et ferroviaires de transport dans la zone couverte par la DS, comme les Corridors I (Via Baltica) et IXA (Helsinki-Moscou), ainsi que la Route maritime du Nord reliant Arkhangel'sk et Mourmansk au Nord de l'UE. En partenariat avec le CEAB, la Commission a ainsi entrepris de développer l'inter-modalité de grands nœuds de transport comme Saint-Pétersbourg, tout en mettant l'accent sur les besoins d'investissements et de régulation commune (notamment pour éviter les collisions en mer Baltique) dans le domaine du transport de passagers et le cabotage.

► **les technologies de l'information et les télécommunications.** La DS offre une plateforme régionale adéquate pour accélérer la transition vers la société de l'information dans les régions les moins développées de la zone. Ainsi une initiative suédoise a-t-elle été ajoutée en septembre 2001 à l'agenda du Plan d'Action pour développer, en collaboration avec les gouverne-

ments nationaux, le CEMB et les associations locales, une « e-Dimension » de la DS. Ce programme a donné une meilleure visibilité à la DS, désormais dotée d'une page internet, tout en favorisant la connexion de grands centres urbains comme Saint-Petersbourg.

Même si la DS a permis d'identifier des projets porteurs en matière d'infrastructures, son action a pâti de l'absence d'investissements suffisants pour palier les besoins considérables du Nord-Ouest russe. Les lignes directrices du Nouveau Plan d'Action ont tenu compte de cet aspect, faisant passer les infrastructures au premier plan des priorités de la deuxième phase de réalisation de la DS.

La coopération transfrontalière, fin et moyen du dimensionalisme

Les frontières de l'UE dans la DS illustrent de façon aiguë la difficulté à concilier des objectifs antithétiques de politique publique, à savoir, d'une part, faciliter la circulation des biens et personnes pour poursuivre l'intégration régionale et réaliser le projet d'Espace européen commun, et, d'autre part, sécuriser lesdites frontières contre les menaces mouvantes que représentent le crime organisé transnational, l'immigration illégale et le terrorisme international. Malgré ces contraintes, la coopération transfrontalière, principal outil pour atteindre les objectifs du Plan d'Action, a été renforcée et diversifiée par la DS là où elle était déjà bien ancrée, mais elle est aussi apparue à d'anciennes frontières internes de l'URSS par effet de *spillover*, la DS servant de mot d'ordre pour la réappréciation de relations de voisinage. Au départ, l'attention portait surtout, à la demande de la Finlande et des candidats à l'adhésion, sur l'assistance technique nécessaire pour développer les infrastructures douanières et améliorer les capacités de lutte contre l'immigration illégale vers l'espace Schengen. Ainsi la Commis-

sion a-t-elle débloqué plus de € 11 millions en 2001 pour des projets aux frontières de Kaliningrad.

Le dilemme posé par la présence de cette « exclave » russe à l'intérieur de l'UE élargie a été au cœur des négociations UE-Russie au cours des trois dernières années. Même si le Conseil de Feira avait désigné Kaliningrad comme l'une des trois priorités du Plan d'Action de juin 2000, les gouvernements nationaux de l'UE et des pays partenaires concernés ont laissé peu de marge de manœuvre à la DS pour contribuer à résoudre le casse-tête. Si Kaliningrad a été un « pilote » de la coopération entre Moscou et Bruxelles, ce fut presque uniquement à un niveau bilatéral, et bien peu des propositions innovantes faites par les acteurs de la DS pour désenclaver Kaliningrad ont été retenues par le règlement du 11 novembre 2002⁴⁰. La contribution de la DS s'est en fait limitée à l'identification des problèmes internes de l'enclave (désindustrialisation et chômage, problèmes sanitaires, niveau de criminalité, prostitution, trafics transfrontaliers illégaux de drogues, d'humains, d'armes et de produits hautement taxés, etc.), sans disposer de moyens financiers suffisants, comme un fonds régional spécial, pour y apporter des réponses concrètes.

Ce constat plutôt négatif, mais prévisible dans la mesure où les gouvernements ne souhaitaient pas « régionaliser » la question de Kaliningrad et du transit entre l'enclave et la Russie de peur de voir resurgir des revendications territoriales ou de favoriser la criminalisation de la région, est compensé par un succès diplomatique de la DS. Celle-ci a en effet servi de « parapluie » au développement de la coopération transfrontalière à Kaliningrad. Affirmant faire ainsi une contribution à la DS, les ministres des Affaires étrangères russe et lituanien ont adopté le 9 février 2000 une initiative dite « de Nida », qui prévoit une délégation sans précédent de compétences aux administrations régionales pour une gestion com-

⁴⁰ Cf. « Joint Statement on Kaliningrad », 10th EU-Russia Summit, Bruxelles, 11 novembre 2002 ; http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_11_02/js_kalin.htm.

mune des problèmes de Kaliningrad dans chacun des secteurs couverts par le Plan d'Action de la DS⁴¹.

Faire face aux menaces « molles » : le troisième pilier⁴²

En se donnant pour but d'améliorer la lutte contre l'immigration illégale et le crime organisé, menaces transnationales qui sont liées dans la zone de la DS⁴³, le Plan d'Action a désigné un domaine où les politiques extérieures et transfrontalières de l'UE pouvaient contribuer à « communaliser » les actions en matière de Justice et Affaires intérieures (JHA). Après les attentats du 11 septembre 2001 et la prise d'otages du théâtre de Moscou en octobre 2002, il est apparu qu'une plus importante collaboration des organes de sécurité était nécessaire pour démanteler les réseaux locaux de soutien au terrorisme international. Dans la région de la DS, une structure régionale existe, avec laquelle les gouvernements nationaux et Europol coopèrent déjà étroitement – la *Baltic Task Force on Organized Crime*, mise en place par le CEMB à l'issue du sommet de Visby de mai 1996. D'après la Commission, il n'est pas nécessaire de la dupliquer par la création d'autres structures communautaires, mais la question reste ouverte de savoir comment approfondir la coopération entre les organes judiciaires et de police de tous les pays de la zone, alors que la Russie n'a toujours pas fait de progrès notables dans la mise en œuvre du Plan d'Action UE-Russie de lutte contre la criminalité organisée, ni pris réellement de mesures pour éradiquer les causes de la corruption sur son territoire.

Le volet sociétal, « la dernière roue du carrosse »

Au niveau le plus bas de la coopération régionale, celui des « *people-to-people contacts* », l'ambition et l'impact de la DS sont difficiles à mesurer. L'UE y a dupliqué des coopérations existantes – celles des ONG, des associations, des universités, etc., que financent déjà des programmes bilatéraux et multilatéraux dans le domaine social, culturel ou de la santé, ou encore qui sont vouées à rester l'apanage des structures nationales d'aide humanitaire. Elle a cependant pu s'inspirer des objectifs et des méthodes des organisations d'Europe du Nord déjà implantées en Russie, ce qui l'a aidée à rationaliser ses propres programmes. Ainsi la DS a-t-elle promu l'établissement du réseau académique « Euro-Faculty », implanté dans les pays Baltes et désormais aussi à Kaliningrad, grâce à des fonds publics et communautaires (Socrates, Leonardo, Tempus). La Commission a aussi co-financé un important programme d'étude sur la Dimension septentrionale de la PESC, géré par deux instituts de recherche européens⁴⁴. Même si elle était le dernier des objectifs du Plan d'Action de la DS, la coopération transfrontalière pour faire face aux problèmes sociaux dans la zone a durablement porté ses fruits. De la même manière que la DS a pu se développer sans financement propre, ses gains ne sont-ils pas nécessairement chiffrables en termes monétaires. Au-delà des ambitieux projets de développement régional, son principal apport est précisément d'avoir favorisé l'émergence d'une société civile dans les pays candidats et en Russie du Nord-Ouest, donnant corps et âme à une identité régionale commune,

⁴¹ Vydaudas Ušackas, « Promoting Good Neighbourly Relations », speech at the board of Directors of the East-West Institute, Vilnius, 5 octobre 2000 ; cf. www.urm.lt.

⁴² Cf. les rapports du *CBSS Task Force on Organised Crime in the Baltic Sea Region* www.balticseataskforce.dk.

⁴³ Cf. Ulrich (1997) ; Gänzle & Kungla (2002).

⁴⁴ *Programme on the Northern Dimension of the CFSP* (1998-2002), Institut de Politique européenne de Berlin (IEP) et Institut finlandais des Affaires internationales (www.upi-fiia.fi et www.northerndimension.org).

avec ses valeurs et règles de conduite « européennes » propres, auxquelles les Russes du District fédéral Nord-Ouest semblent progressivement adhérer, ce qui contribue à stabiliser l'acquis démocratique en Russie et ainsi la paix et la stabilité sur le continent.

4.5 Recommandations sur les « Dimensions » de la PESC

Au vu de ce qui précède, quelques recommandations sur comment poursuivre et améliorer la Dimension septentrionale peuvent être faites aux décideurs politiques européens. Elles concernent d'abord la forme et le fond de la DS comme politique extérieure régionale, à la lumière du prochain élargissement. Elles portent ensuite sur l'opportunité et les réserves associées à l'idée de transférer le dimensionnalisme comme une forme de la PESC, une PESC « *light* », à d'autres zones constitutives de la *Wider Europe*.

Préparer l'avenir de la Dimension septentrionale à l'horizon 2004

La faiblesse institutionnelle de la DS est ce qui a fait sa souplesse et sa force, donc il serait contre-productif de doter cette politique d'un budget propre.

► L'évolution de la DS au fil des ans a montré que l'absence de financement était un obstacle relatif et surmontable. En effet, l'examen de la dernière régulation sur TACIS (2000-2006) montre qu'en réalité, parmi les destinataires de l'aide TACIS en Russie, la part des régions frontalières occidentales (celles que couvrent la DS) a augmenté de 10 à 25%. La DS a illustré aussi le fait que l'on pouvait trouver l'argent là où il était à l'intérieur de l'UE (en dégagant des économies par une gestion plus cohérente des

instruments communautaires), voire le canaliser depuis l'extérieur, en recherchant des effets de synergie avec des programmes budgétés à une échelle nationale ou via des fonds privés, et qui ont gagné à être mieux coordonnés entre eux et avec ceux de l'Union.

► Les performances économiques de la DS peuvent encore être améliorées de deux manières. D'une part, il est indispensable de créer un instrument communautaire unique de financement aux périphéries de la *Wider Europe*, instrument dit « de proximité » qui remplacerait, pour les programmes transfrontaliers, INTERREG, PHARE et TACIS. Cela faciliterait le travail des partenaires locaux et multiplierait les chances de voir des projets transfrontaliers aboutir. D'autre part, dans les secteurs où les retours sur investissement ne sont pas assez importants pour mobiliser la sphère privée, les Etats et les IFI devraient généraliser la pratique des Fonds de Soutien, comme celui du NDEP, dans les secteurs où la Russie serait susceptible d'apporter sa propre contribution financière, comme celui des infrastructures de transport⁴⁵.

Sur la forme, deux recommandations peuvent être faites pour optimiser le fonctionnement interne de la DS.

► D'abord, sans parler de créer un secrétariat spécial, il semble que la politique mériterait qu'une équipe comportant plus que une ou deux personnes s'occupe de la gestion de la DS à l'intérieur de la Commission.

► Ensuite, une mesure permettrait de réduire les frais courants de cette gestion pour la Commission, tout en désamorçant les critiques des partenaires – créer des emplois « DS » pour les ressortissants des pays non membres de l'UE. En effet, les partenaires russes estiment que seulement 50% des fonds de la ligne TACIS sont effectivement disponibles sur place, l'autre moitié circulant en circuit fermé à l'intérieur de l'UE,

⁴⁵ Le budget fédéral russe a déjà débloqué d'importantes sommes pour la construction de terminaux pétroliers dans les ports de l'oblast' de Leningrad. En revanche, le corridor routier de la *Via Baltica*, reliant Helsinki à Gdansk par la côte, est resté lettre morte, alors qu'il était l'un des premiers projets sur l'agenda régional baltique et qu'il est censé occuper une place importante sur l'agenda des TEN.

sous la forme de rémunération d'experts ressortissants de l'Union pour leurs missions de terrain en Russie. Or la DS a permis d'identifier, parmi les praticiens de la DS en Russie, des particuliers, des associations et des fonctionnaires de l'administration locale tout à fait à même de réaliser le travail de consulting et d'évaluation habituellement sous-traité à des experts européens, dont les honoraires sont particulièrement élevés.

Jusqu'ici la DS n'a pas assez pris en compte les intérêts et propositions des partenaires non membres de l'UE. Le meilleur moyen d'accroître la légitimité et l'efficacité de cette politique à l'extérieur est en effet d'associer plus étroitement les partenaires de la DS à la définition des objectifs du Plan d'Action.

La mise en place d'un système opérationnel de consultation avec les partenaires suppose la création d'un forum où tous les acteurs de la DS pourraient faire entendre leurs propositions. L'organisation de conférences annuelles « 15 + 7 » sur la DS au niveau des ministres des Affaires étrangères ne suffit pas, car seuls les gouvernements, les organisations régionales, les grandes entreprises et les IFI les plus influentes y ont eu accès. Si l'UE a pour ambition d'ancrer sa politique dans la société civile de l'Europe du Nord, y compris en Russie, elle doit ouvrir la voie à des consultations plus régulières et approfondies avec les administrations locales.

Si l'on veut poursuivre la légitimation de la DS comme politique commune, le lien avec les scènes nationales et la société civile des pays partenaires de la DS doit être renforcé, en suscitant une plus grande implication des parlements nationaux ainsi que des agences représentatives de l'UE. Cela réduirait le déficit démocratique des politiques communautaires, enjeu auquel la DS, par son caractère décentra-

lisé, a contribué à répondre. Ainsi le Parlement européen et le Comité des Régions pourraient-ils prendre une part plus active à l'élaboration et la mise en œuvre de la DS. Une initiative dans ce sens a été faite par le Conseil baltique et le Conseil nordique – deux instances non permanentes réunissant les représentants des parlements nationaux des pays Baltes et des 5 pays d'Europe du Nord. Leurs députés ont proposé aux présidents de Comités de la Douma d'Etat, la Chambre basse du parlement de la Fédération de Russie, un système régulier de consultation inter-parlementaire sur la Dimension septentrionale.

De la même manière, sur le fond cette fois, les objectifs de la DS doivent être adaptés dans le sens d'une plus grande prise en considération du point de vue des partenaires, dans une véritable atmosphère de partenariat, et sans « reproduire les subtiles pratiques d'exclusion [de la CSR] qui dénie à la Russie une égale voix au chapitre »⁴⁶. Des mécanismes de consultation doivent être systématisés, ce qui pose quelques problèmes.

► D'abord, le choix des interlocuteurs dans les pays non membres de l'UE. Dans le cas de la Russie, le problème tient au fait que géographiquement, la DS ne concerne que les régions administratives du District Nord-Ouest de la Russie, dont l'expérience des relations extérieures s'est affirmée dès les années 1990. Or ces régions administratives sont désormais chapeautées par un Représentant du Président, une fonction qui n'existait pas lorsque le Plan d'Action de la DS a été préparé. Le Général Viktor Tcherkesov, qui l'a exercée jusqu'en mars 2003 était, en outre, un « *reluctant regionaliser* » (pour reprendre l'expression de Michael Emerson), le plan stratégique de développement du District fédéral Nord-Ouest étant en effet peu porté sur l'idée « d'interdépendances » ou « d'intégration régionale » avec les pays d'Europe du Nord⁴⁷.

⁴⁶ Cf. les contributions de Pertti Joenniemi et Christopher Browning à la conférence finale *The New North of Europe*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP (FIIA), Helsinki, 8 octobre 2002, http://northerndimension.org/contentsPolicy_memos.pdf.

⁴⁷ Cf. Shchedrovitskii (2001).

► Les autorités fédérales russes se sont plaintes d'avoir été jusqu'ici relativement exclues du processus de la DS, auquel, il est vrai, elles ne se sont pas intéressées tout de suite. Elles espèrent que le Nouveau Plan d'Action de la DS prendra davantage en compte leurs intérêts, qui sont maintenant exprimés, à la tête du District fédéral Nord-Ouest, par une diplomate de carrière, Valentina Matviyenko, première femme de la Russie post-91 à avoir détenu un portefeuille ministériel (celui des affaires sociales). A noter aussi que la Russie s'est maintes fois dite intéressée par le développement de la pratique des Euro-régions. Il existe d'ailleurs un projet embryonnaire d'Euro-région au niveau de la frontière entre la Russie, l'Estonie et la Lettonie, qui permettrait à l'oblast' de Pskov d'être associé plus étroitement par la DS.

► Ensuite, l'incorporation de la voix des nouveaux adhérents au processus de prise de décision communautaire sur la DS. La Russie craint qu'une fois membres de l'UE, la Pologne et les pays Baltes ne pèsent en faveur d'un désengagement de la DS en Russie, voire que son cadre serve à nuire aux intérêts commerciaux et stratégiques russes. Ces craintes sont probablement exagérées, les gouvernements des nouveaux adhérents ayant plus intérêt à apporter à la DS leur propre expérience des relations avec la Russie qu'à laisser cette politique dépérir.

On a beaucoup critiqué le fait que la DS englobe trop de secteurs et de façon trop peu approfondie, biais qui a progressivement disparu de son agenda avec une re-focalisation sur les secteurs les plus en manque d'investissements et les plus porteurs sur le long terme. Deux domaines devraient désormais être privilégiés :

► Une coopération renouvelée dans les affaires du **troisième pilier**. Avec l'adhésion des pays Baltes et de la Pologne et l'absorption *de facto* de Kaliningrad dans l'Europe élargie, l'UE importe un certain nombre de menaces « molles » à sa

sécurité, ces territoires étant des zones de transit reconnues pour les trafics illégaux et la base arrière de nombreuses organisations criminelles, tant ouest-européennes que russes. Il est impératif que les pays Baltes, la Russie, l'Ukraine et le Belarus signent des accords de ré-admission et ratifient les Conventions internationales et européennes de lutte contre le commerce illicite et d'assistance mutuelle en matières criminelles. Les instances nationales de police et de renseignement des pays de l'UE devraient prendre appui sur la *Baltic Task Force* de lutte contre la criminalité organisée du CEMB pour coordonner leurs efforts. Il faudrait aider leurs homologues russes à se mobiliser dans la lutte contre les trafics transfrontaliers, à éradiquer la corruption des garde-frontières, en prenant pour exemple l'expérience finlandaise, qui a familiarisé les personnels russes avec les règles en vigueur dans l'espace Schengen grâce à des stages professionnels et des échanges d'informations.

► Une coordination renforcée pour satisfaire les **besoins sociaux et humains** dans la zone. Il reste aux participants de la DS beaucoup d'efforts à faire pour réduire l'écart de développement qui existe de part et d'autre des frontières extérieures de l'UE dans cette zone, l'un des fossés les plus profonds des périphéries de l'Europe en termes de différence de niveau de vie. Des Fonds de Soutien de la DS pourraient être créés pour financer des programmes de santé publique à même de freiner l'avancée très rapide du SIDA, de l'hépatite B et C et de la tuberculose. Un engagement plus marqué est aussi attendu pour « européeniser » des projets culturels et scientifiques développés par des réseaux de « *people-to-people contacts* » dans la région de la mer Baltique et dans le Grand Nord. Leur contribution multiforme à la réalisation de la DS a été reconnue et devrait désormais être soutenue de façon plus active par l'UE.

Rappelons pour finir que la DS a pu se mettre en place et consolider son bilan positif avant

tout parce qu'elle a laissé de côté un domaine de coopération qui a toujours été tabou dans cette zone, notamment au sein des organisations régionales qui n'auraient d'ailleurs pas pu fonctionner si elles avaient laissé la question de l'élargissement de l'OTAN ou du désarmement semer la discorde entre les Etats riverains : **la nature de l'architecture de sécurité en Europe du Nord**. Il ne peut être question de « régionaliser » la sécurité en Europe et encore moins d'élargir l'agenda du CEMB ou de la DS aux affaires de « *hard security* », ce qui reviendrait à saborder à la fois cette politique et les Stratégies communes. En revanche, la plateforme régionale offre des opportunités de coordonner des actions dans une série de domaines y afférant ou nécessitant la coopération des forces publiques nationales – la lutte contre la prolifération, les opérations de sauvetage en mer, la mise sur pied de forces de réaction conjointe en cas de catastrophes écologiques, etc.

La DS a vocation à élargir le spectre géographique des partenaires qu'elle implique, comme l'a montré l'ouverture de la « Fenêtre arctique », volet sub-régional de la DS à destination du Grand Nord, région aux besoins spécifiques que l'UE et la Russie partagent avec des territoires européens qui ne font pas partie de l'UE (la Norvège, l'Islande, le Groenland) ainsi qu'avec des acteurs de poids non européens (les Etats-Unis, le Canada et le Japon). Dès lors, on relève un grand absent dans la liste des pays concernés par la DS – le **Belarus**, pierre de touche de la coopération régionale entre l'UE et la Russie. Moscou considère le Belarus comme faisant naturellement partie exclusive de sa « sphère d'intérêts particuliers » et lui attribue un rôle régional à l'échelle de la CEI (Minsk est le siège administratif de l'organisation). Vladimir Poutine ne semble pourtant pas pressé de réaliser l'Etat d'Union de la Russie et du Belarus, ayant

compris que cela pourrait nuire aux intérêts internationaux de la Russie, et notamment à ses relations avec l'Europe. La Russie a, de plus, régulièrement réclamé l'extension de la DS au Belarus, arguant des interdépendances économiques qui relient la république à ses voisins baltes, polonais et russes. Après que la proposition polonaise d'une *Eastern Dimension*, dont le Belarus était la principale cible, a été écartée, il s'avère que le Belarus retombe dans une zone grise des frontières extérieures de l'UE, ce qui à terme ne peut que nuire à la stabilité et à la paix sur le continent. Il serait donc bienvenu que les Etats membres et non membres de l'UE se concertent sur l'opportunité d'inclure les régions du Belarus dans le spectre d'action du Nouveau Plan d'Action de la DS, sans attendre que le projet de *Wider Europe* ait abouti au développement d'une politique régionale compréhensive à destination des Nouveaux Etats indépendants occidentaux (WNIS).

Les dimensions de la Grande Europe

Avant de se demander s'il serait approprié de transférer le modèle septentrional à d'autres « Dimensions » des politiques extérieures de l'UE, il convient de rappeler que le succès de la DS vient du fait qu'elle a pris racine dans un environnement régional pacifique exempt de revendications territoriales et de conflits ethniques « ouverts ». De plus, cet environnement pacifique doit être aussi une région :

- relativement riche pour que le développement économique de certaines sous-régions ou pays ait un effet d'entraînement sur les plus pauvres ;
- où il existe un consensus minimal sur les objectifs et secteurs de la coopération, et une capacité d'identification des besoins ;
- où pré-existe un background institutionnel sur lequel l'UE puisse s'appuyer, c'est-à-dire la présence préalable d'organisations régionales comme le CEMB et le CEAB, au sein desquelles

la coopération avec les partenaires non membres de l'UE est déjà rodée et reconnue comme mutuellement bénéfique ;

• où les administrations régionales et locales aient assez de répondant pour servir de relais sur le terrain, et qu'elles aient déjà établi des relations de coopération transfrontalière, des jumelages et des Euro-régions entre elles ;

• où se soient tissés des réseaux de relations et d'interdépendances positives impliquant tous les acteurs de la société civile par-delà les frontières (partis politiques, acteurs privés, ONG écologiques, associations culturelles, instituts scientifiques et d'enseignement) autour d'objectifs communs ;

• où un ou plusieurs Etat(s) ai(en)t assumé le rôle de locomotive et de leader idéologique du processus d'intégration sub-régionale, tout en défendant les intérêts du projet à une échelle politique, tant sur la scène communautaire que diplomatique ;

• et où des considérations d'ordre diplomatique et militaire ne viennent pas troubler le quotidien de la coopération régionale, qui doit donc laisser à d'autres sphères la responsabilité du dialogue sur les sujets qui ne font pas consensus.

On voit que, même si l'idée dimensionaliste peut indiquer des domaines et des méthodes où catalyser des initiatives de coopération régionale et transfrontalière, le contexte dans laquelle la « greffe » a pu prendre en Europe du Nord n'est absolument pas le même que celui qui prévaut dans les Balkans, en Méditerranée, ou chez ceux que l'on a appelé un temps les *Eastern Neighbours*, et que la récente Communication de la Commission sur la *Wider Europe* qualifie de Nouveaux Etats indépendants occidentaux (WNIS) – l'Ukraine, le Belarus et la Moldavie⁴⁸.

Il existe cependant une zone de l'Europe,

maritime du reste, comme celle de la DS, où l'idée dimensionaliste pourrait « prendre », dans la mesure où il existe une vie institutionnelle et une volonté politique suffisante pour développer la coopération et construire la paix et la prospérité en commun avec l'UE – la zone de la mer Noire⁴⁹. Il n'est pas certain que la Grèce, l'unique membre de l'UE riverain de la mer Noire, puisse ou veuille jouer le rôle de moteur que la Finlande a exercé pour la DS depuis son adhésion. De plus, il faut compter sur d'autres « poids lourds » de la région, dont les relations entre eux et avec l'UE et ses pays membres ne sont pas nécessairement consensuelles, ni dénuées d'arrière-pensées – la Turquie, la Russie et dans une moindre mesure l'Ukraine. L'UE aura pourtant intérêt, à l'horizon 2007 pour la deuxième vague d'élargissement, à accompagner l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie par une politique compréhensive à destination de la « dimension » régionale que leur entrée ouvre pour l'UE sur la zone de la mer Noire.

4.6 Conclusion

« *The comprehensive, crosscutting and horizontal approach [of the ND] (...) provides a framework unlimited by traditional borders to enhance constructive partnership and dialogue across the ND area at both the national and local level* »⁵⁰.

Pensée d'abord par des Finlandais, qui ont pris une part active au processus de « souverainisation » des républiques baltes devenues indépendantes et ont toujours été personnellement concernés par l'enjeu de la transition démocratique de leur voisin, le géant russe, la DS a apporté un éclairage au sein de l'UE sur la nécessité de penser les politiques extérieures

⁴⁸ Commission, Communication to the Council and the European Parliament, « *Wider Europe – Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours* », COM (2003) 104 final, Bruxelles, 11 mars 2003, 26 p. http://europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/com03_104_en.pdf.

⁴⁹ Sur le potentiel, les acteurs et les structures de coopération régionale dans la zone économique de la mer Noire, cf. Adams & al. (2002). A noter que la coopération transfrontalière autour du Danube est aussi un exemple de terrain où appliquer le dimensionalisme dans la PESC.

⁵⁰ Commission/Presidency, Non Paper *The Northern Dimension after Enlargement*, 12 juillet 2002.

avec ces pays à une échelle régionale. L'idée maîtresse de cette approche est bien de chercher à enraciner la stabilité au niveau local en soutenant des initiatives venues « d'en bas » mais dont les effets positifs ont un fort potentiel de se faire ressentir « en haut », tant au niveau des relations russo-baltes par exemple, que cette politique a contribué à apaiser, qu'au niveau paneuropéen, donnant un sens à une Europe des Régions où le Nord joue un rôle exemplaire en termes d'intégration sub-régionale.

La DS a une double valeur intrinsèque. D'une part, elle a permis à l'UE de se créer un « profil » dans une zone vers laquelle s'est déplacé le centre de gravité de l'Europe avec l'entrée de la Finlande et de la Suède dans l'UE en 1995, tout en accompagnant les stratégies de pré-adhésion de la Pologne et des pays Baltes. D'autre part, et c'est ce qui l'a fait accepter par les 15 et l'a légitimée aux yeux des partenaires dans la zone, elle a favorisé une simplification et une rationalisation des procédures internes de fonctionnement de l'UE, souvent jugées trop lourdes et bureaucratiques.

La DS a aussi prouvé sa valeur à l'extérieur de l'Union, puisqu'elle a contribué à relier entre elles les sociétés nord-européennes, créant un équilibre de paix dans toute la zone de la mer Baltique de la mer de Barents et de l'océan arctique. Elle a surtout incité la Russie à se penser, ne fût-ce que partiellement, « puissance régionale euro-péenne », l'obligeant à accepter des règles de bon voisinage que l'UE veut voir se généraliser à ses périphéries afin d'en faire des zones d'intégration, et non d'exclusion. En ce sens, les effets de la DS dépassent le simple cadre de l'UE. Dans la perspective de l'élargissement de l'OTAN aux pays Baltes, voire de l'abandon de leur statut de neutralité par la Finlande et la Suède, qui « flirtent » de plus en plus étroitement avec l'Alliance, la coopération régionale et transfrontalière avec la Russie, telle que développée sous l'étendard de la DS, est un filet de sécu-

rité contre la résurgence d'une certaine forme de bellicisme de la part de Moscou. Le dimensionalisme, dont les sphères d'action se limitent à des secteurs consensuels où les interdépendances sont mutuellement bénéfiques (comme l'environnement, les infrastructures, le social), a donc des effets pacificateurs à une échelle diplomatique plus élevée, car elle représente à terme la seule approche alternative à des logiques de « blocs » ou « d'axes », qui seraient nuisibles à la paix sur le continent. Dans cette optique, la zone de la mer Noire pourrait être le prochain terrain d'action où mettre en œuvre des politiques extérieures et transfrontalières communes sur le modèle de la DS.

La DS occupe cette scène intermédiaire des relations internationales où la mutualité des intérêts prime, loin des dissensions de nature idéologique, diplomatique ou de *high policy*. L'une des raisons pour lesquelles la DS peut être maintenue et certains de ses aspects servir de modèle est que, contrairement à la PESC, dans laquelle se révèle la schizophrénie des Etats qui veulent une politique extérieure commune sans accepter d'en jouer le jeu, la PESC « *light* » a le potentiel de rester effective dans son pré carré régional, maintenant la coordination entre chaque pilier quand bien même le principe d'un deuxième pilier commun est battu en brèche⁵¹. Dans la mesure où la DS ne prétend pas sortir de son cadre de *soft policy* et de *low diplomacy*, à l'intérieur du PCA, elle ne mérite pas que la cacophonie des Etats dans la PESC ne vienne remettre en cause son importance dans l'approfondissement régional des relations avec la Russie. Le Nord-Ouest de la Russie est en effet une région-clé pour l'articulation des futures relations économiques et politiques entre les *insiders* et les *outsiders* de l'UE élargie, et la Dimension septentrionale une contribution indispensable à la réalisation du Partenariat stratégique et de l'Espace européen commun.

⁵¹ Il est regrettable que la seule mesure « commune » contre Moscou sur laquelle les 15 aient pu s'entendre fin 1999 pour condamner l'intervention militaire en Tchétchénie ait été le gel des programmes autres que « d'aide à la démocratie » de TACIS.

Annexes

Les auteurs

Hiski Kaukkala

Chercheur et chef du projet sur l'élargissement de l'UE à l'Institut finlandais de relations internationales. Il a publié sur les relations UE-Russie et sur l'élargissement de l'UE. Il a co-dirigé « The EU Common Strategy on Russia: Learning the Grammar of the CFSP » (avec Sergei Medvedev), 2001. Il a été boursier à l'IES UE en octobre-décembre 2002

Thomas Gormart

Chercheur associé à l'IFRI (Institut français des Relations internationales, gomart@ifri.org), Thomas Gormart enseigne à l'Université Paris I-Panthéon-Sorbonne et à l'ESM (Ecole spéciale militaire) de Saint-Cyr. Cet Occasional Paper est le fruit d'un séjour à l'Institut (février-mars 2003).

Anaïs Marin

Doctorante à Sciences Po Paris et allocataire de recherche du Centre d'Etudes des Relations internationales (CERI). Elle coordonne au CERI un groupe de recherche sur les problématiques liées à l'étude des politiques extérieures et des nouvelles diplomaties. Cet Occasional Paper est le fruit d'un séjour à l'Institut (novembre-décembre 2002).

Dov Lynch

Chargé de recherche à l'IES UE. Il a un doctorat de relations internationales de l'université d'Oxford ; il a été chercheur au St Antony's College ainsi qu'au RIIA, et professeur au département War Studies du King's College de Londres jusqu'en 2002. Il a publié dernièrement « La Russie face à l'Europe » (Cahier de Chaillot n. 60, IES UE, Paris).

Abbreviations/Sigles

ARYM	Ancienne République yougoslave de Macédoine
BASREC	Coopération énergétique de la Région de la mer Baltique
BCCA	Association des Chambres de Commerce de la Baltique
BEAC/CEAB	Conseil euro-arctique et de la mer de Barents
BEI	Banque européenne d'Investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BSEC	Coopération économique de la mer Noire
BSSSC	Coopération sub-régionale des Etats de la mer Baltique
CEI	Communauté des Etats indépendants
CEMB	Conseil des Etats de la mer Baltique
COPS	Comité politique et de Sécurité
DS	Dimension septentrionale pour les politiques extérieures et transfrontalières de l'UE (Northern Dimension)
EUMM	Mission de surveillance de l'Union européenne
FIIA/UIP	Institut finlandais des Affaires internationales
IFI	Institution financière internationale
JHA	Justice et Affaires intérieures
INTERREG	Instrument de cohésion inter-régionale (fonds structurels)
MAPE	(WEU) Multinational Advisory Police Element
MFA	Ministry of Foreign Affairs
MLF	(Italo-Slovenian-Hungarian) Multinational Land Force
MNEPR	Programme multilatéral environnemental nucléaire pour la Russie
MOD	Ministry of Defence
MONUC	UN Organisation Mission in the Democratic Republic of the Congo
MONUA	UN Observation Mission in Angola
MP	Military Police
MPFSEE	Multinational Peace Force South-Eastern Europe
MPUE	Mission de police de l'Union européenne
MRF	Multi-Role Fighter
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NCO	Non-Commissioned Officer
NDAP	Northern Dimension Action Plan
NDEP	Partenariat environnemental pour la Dimension septentrionale
NEFCO	Nordic Environment Finance Corporation
NEI	Northern European Initiative (Etats-Unis)
NIAG	NATO Industrial Advisory Group
NIB	Banque nordique d'Investissement

ODS	Civic Democratic Party
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OSCE	Organisation for Security and Cooperation in Europe/Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
PARP	Planning and Review Process
PESC	Politique étrangère et de Sécurité commune
PESD	Politique européenne de Sécurité et de Défense
PHARE	Poland-Hungary: Aid for the Reconstruction of Economies
PSC	Political and Security Committee
PSO	Peace Support Operations
QMV	Qualified Majority Voting
R&D	Research and Development
RELEX	External Relations/Direction générale Relations extérieures de la Commission
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SC	Stratégie commune
SCR	Stratégie commune envers la Russie (UE)
SEDM	South-East European Defence Ministerial
SEEBRIG	South-Eastern Europe Brigade
SEEGROUP	South-East Europe Security Cooperation Steering Group
SFOR	Stabilisation Force (Bosnia)
SHIRBRIG	Multinational Stand-by Forces High Readiness Brigade for UN Operations
SMT	Stratégie de moyen terme de la Russie à l'égard de l'UE (2000-2010)
SVOP	Soviet po Voenny i Oboronnoy Politiki/Conseil pour la Politique extérieure et de Sécurité (Russie)
TACIS	Assistance technique pour la CEI
TEN	Trans-European Networks / Réseaux trans-européens
TEU	Treaty on European Union
UBC	Union des Villes de la Baltique
UN	United Nations
UNAVEM	UN Angola Verification Mission
UNFICYP	UN Peacekeeping Force in Cyprus
UNIDO	UN Industrial Development Organisation
UNIKOM	UN Iraq-Kuwait Observation Mission
UNMEE	UN Mission in Ethiopia and Eritrea
UNMIK	UN Interim Administration Mission in Kosovo
UNTSO	UN Truce Supervision Organisation in Palestine
WEAG	Western European Armaments Group
WEAO	Western European Armaments Organisation
WEU	Western European Union
WNIS	Western Newly Independent States/Nouveaux Etats indépendants occidentaux (Ukraine, Belarus, Moldavie)
WTO	World Trade Organisation

Bibliographies

Bibliography chapter 2

- Baranovsky, Vladimir, 2002, 'Russia's Attitudes Towards the EU: Political Aspects', Programme on the Northern Dimension of the CFSP no. 15 (Helsinki and Berlin: Finnish Institute of International Affairs and Institut für Europäische Politik, 2002)
- Borko, Yuri, 2001, 'The European Union's Common Strategy on Russia: A Russian View', in Hiski Haukkala and Sergei Medvedev (eds.), *The EU Common Strategy on Russia: Learning the Grammar of the CFSP. Programme on the Northern Dimension of the CFSP no. 11* (Helsinki and Berlin: Finnish Institute of International Affairs and Institut für Europäische Politik, 2001)
- Danilov, Dmitry, 2001, 'Russian Security Policy and Developing EU-Russia Relationship in the Political and Security Field', in Katlijn Malfliet and Lien Verpoest, eds, *Russia and Europe in a Changing International Environment* (Leuven: Leuven University Press, 2001)
- Danilov, Dmitry, 2002, 'Europe & Russia in the Changing International Security Relations'. Paper prepared for 'The EU and Russia: A Security Partnership?' seminar, organised by the EU Institute for Security Studies, in association with the Royal Institute of International Affairs, Paris, 25 March 2002
- Emerson, Michael, 2001, *The Elephant and the Bear: The European Union, Russia and their Near Abroads* (Brussels: CEPS, 2001)
- Forsberg, Tuomas, 2002, 'Russia's Role in the ESDP', in Esther Brimmer, ed., *The EU's Search for a Strategic Role: ESDP and Its Implications for Transatlantic Relations* (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, 2002)
- Goldstein, Judith and Keohane, Robert O., 1993, 'Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework', in Judit Goldstein and Robert O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1993)
- Haukkala, Hiski, 2001, 'The Making of the EU's Common Strategy on Russia', in Hiski Haukkala and Sergei Medvedev, eds, *The EU Common Strategy on Russia: Learning the Grammar of the CFSP. Programme on the Northern Dimension of the CFSP no. 11* (Helsinki and Berlin: Finnish Institute of International Affairs and Institut für Europäische Politik, 2001)
- Haukkala, Hiski, 2002, 'EU-Russian Relations and the Role of the Northern Dimension in Facilitating Co-operation in Northern Europe', in Gunnar Lassinantti and Lars Truedson (eds.), *Focal Point North-West Russia – The Future of the Barents Euro-Arctic Region and the Northern Dimension* (Luleå: The Swedish Initiative of the Barents Euro-Arctic Co-operation and the Northern Dimension, 2002)
- Haukkala, Hiski, 2003, 'The Clash of the Boundaries? The European Union and Russia in the Northern Dimension', in Marko Lehti and David Smith (eds.), *Re-inventing Europe: Nordic and Baltic Experiences in Post-Cold War Identity Politics* (London: Frank Cass, 2003)
- Heikka, Henrikki, 2000, 'Beyond the Cult of the Offensive: The Evolution of Soviet/Russian Strategic Culture and its Implications for the Nordic-Baltic Region', Programme on the Northern Dimension of the CFSP no. 10 (Helsinki and Berlin: Finnish Institute of International Affairs and Institut für Europäische Politik, 2000)
- Herrberg, Antje, 1998, 'The European Union and Russia: Toward a New Ostpolitik?', in Carolyn Rhodes (ed.), *The European Union in the World Community* (Boulder and London: Lynne Rienner, 1998)
- Hillion, Christophe, 1998, 'Partnership and Cooperation Agreements between the European Union and the New Independent States of the Ex-Soviet Union', *European Foreign Affairs Review*, vol. 3(3), pp. 399-420
- Hyde-Price, Adrian, 2000, 'The Antinomies of European Security: Dual Enlargement and the Reshaping of European Order', *Contemporary Security Policy*, vol. 21(3), pp. 139-67
- Jackson, Robert H., 1993, 'The Weight of Ideas in Decolonization: Normative Change in International Relations', in Judit Goldstein and Robert O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1993)
- Kassinova, Alla, 2001, 'Russia: Still Open to the West? Evolution of the State Identity in the Foreign Policy and Security Discourse', *Europe-Asia Studies*, vol. 53(6), pp. 821-39
- Leshukov, Igor, 2001, 'Can the Northern Dimension Break the Vicious Circle of Russia-EU Relations?', in Hanna Ojanen (ed.), 'The Northern Dimension: Fuel for the EU?', Programme on the Northern Dimension of the CFSP no. 12 (Helsinki and Berlin: Finnish Institute of International Affairs and Institut für Europäische Politik, 2001)
- Mahncke, Dieter, 2001, 'Russia's Attitude to the European Security and Defence Policy', *European Foreign Affairs Review*, vol. 6(4), pp. 427-36

- Makarychev, Andrey S., 2000, 'Islands of Globalization: Regional Russia and the Outside World', Regionalization of Russian Foreign and Security Policy Working Paper no. 2, August 2000 (Zürich: ETH)
- Malfliet, Katlijn, 2001, 'Russia and the European Union: Towards a Strategic Partnership?', in Katlijn Malfliet and Lien Verpoest (eds.), *Russia and Europe in a Changing International Environment* (Leuven: Leuven University Press, 2001)
- Nuttall, Simon J., 2000, *European Foreign Policy* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2000)
- Pinder, John, 1991, *The European Community and Eastern Europe* (London: Royal Institute of International Affairs and Pinter Publishers, 1991)
- Pinder, John, 2002, 'EU-Russia Partnership as a Pillar for Building a Safe and Stable World System', in John Pinder and Yuri Shishkov, *The EU & Russia: The Promise of Partnership* (London: Federal Trust, 2002)
- Polikanov, Dmitry, 2001, 'ESDP and Russia after the Laeken Summit', *Croatian International Relations Review*, vol. VII(24/25), pp. 5-6
- Putin, Vladimir, 2002, 'Key Tasks of Russian Diplomacy', *International Affairs* (Moscow), vol. 48(4), pp. 1-7
- Rontoyanni, Clelia, 2002, 'So far, so good? Russia and the ESDP', *International Affairs* (London), vol. 78(4), pp. 813-30
- De Spiegeleire, Stephan, 2002, *Recoupling Russia: Staying the Course. Europe's Security Relationship with Russia*; paper prepared for the IISS/CEPS European Security Forum, Brussels, 14 January 2002, <http://www.eusec.org/spiegeleire.htm>, downloaded 27 April 2003
- Timmermann, Heinz, 1996, 'Relations Between the EU and Russia: The Agreement on Partnership and Co-operation', *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 12(2), pp. 196-223
- Timmermann, Heinz, 2000, 'European-Russian Partnership: What Future?', *European Foreign Affairs Review*, vol. 5(2), pp. 165-74
- Vahl, Marius, 2001, 'Just Good Friends? The EU-Russian 'Strategic Partnership' and the Northern Dimension', CEPS Working Documents no. 166/ March 2001
- Wagnsson, Charlotte, 2001, 'Developing the "Moral" Arguments: Russian Rhetorical Strategies on Security Post-Kosovo' Occasional Papers 28 (Paris: Institute for Security Studies of Western European Union, July 2001)
- Wallace, William, 1999, 'Europe after the Cold War: interstate order or post-sovereign regional system?' *Review of International Studies*, vol. 25(Special issue), pp. 201-23
- Webber, Mark, 2001, 'Third-Party Inclusion in European Security and Defence Policy: A Case Study of Russia', *European Foreign Affairs Review*, vol. 6(4), pp. 407-26

Bibliographie chapitre 3

Ouvrages, articles, rapports et Working Papers

- Michael ANDERSEN, « Russia and the Former Yugoslavia », in Mark Webber, *Russia and Europe: Conflict or Cooperation?*, London, Macmillan, 2000, pp. 179-209.
- Oksana ANTONENKO, « Russia, NATO and European Security after Kosovo », *Survival*, 41-4, Winter 1999-2000, pp. 124-144.
- Nadia A. ARBATOVA, « Macedonia and European Security », in *The Macedonian Crisis and Balkan Security*, Brussels, ESF Working Paper n°2, IISS/CEPS, July 2001, pp. 13-18.
- Vladimir BARANOVSKY, « Russia's Attitude towards the EU – Political Aspects », Helsinki, The Finnish Institute of European Affairs, 2002, 191 p.
- Vladimir BARANOVSKY, « Common European Security and Defense Policy: Horizons of the Russian Perception », *The Quarterly Journal*, n° 1, January 2002, pp. 21-27.
- Maurice BERTRAND, « Vers une stratégie de prévention des conflits ? », *Politique étrangère*, printemps 1997, pp. 111-123.
- Eric CHEVALLIER, « L'ONU au Kosovo : leçons de la première MINUK », IES/UE, *Occasional Papers* n° 35, mai 2002, 32 p.
- Sophia CLEMENT, « La prévention des conflits dans les Balkans : le Kosovo et l'ARY de Macédoine », IES/UEO, *Cahiers de Chaillot* n° 30, décembre 1997, 83 p.
- Daniel COLARD, « Le partenariat stratégique entre l'Union européenne et la Russie », *Défense nationale*, février 2000.
- Dmitri DANILOV et Stephan DE SPIEGELEIRE, « Du découplage au redécouplage, Une nouvelle relation de sécurité entre la Russie et l'Europe occidentale ? », IES/UEO, *Cahiers de Chaillot* n° 31, avril 1998, 54 p.

- Dmitry DANILOV, « The EU's Rapid Reaction Capabilities: A Russian Perspective », Bruxelles, IISS/CEPS, September 2001, 6 p.
- Ramunas DAVIDONIS, « The Challenge of Belarus, and European Responses », IES/UEO, *Occasional Papers* n° 29, July 2001, 36 p.
- Stephan DE SPIEGELEIRE, « Recoupling Russia: Staying the Course Europe's Security Relationship with Russia », Bruxelles, IISS/CEPS, January 2002, 6 p.
- Thérèse DELPECH, « Le terrorisme international et l'Europe », IES/UE, *Cahiers de Chaillot* n° 56, décembre 2002, 58 p.
- C. J. DICK, « Some Reverberations From The Kosovo War », Sandhurst, Conflict Studies Research Centre, November 2001, 12 p.
- Dermot DOYLE, « EU and OSCE, natural born partners? », *European Security Review*, n° 14, September 2002, pp. 6-8.
- Hans-Georg EHRHART, « Quel modèle pour la PESC ? », IES/UE, *Cahiers de Chaillot* n° 55, octobre 2002, 79 p.
- Michael EMERSON (ed), « The Elephant and the Bear, The European Union, Russia and their Near Abroads », Brussels, CEPS, 2001, 64 p.
- Victor-Yves GHEBALI, art. « Diplomatie préventive », in Thierry de Montbrial et Jean Klein, *Dictionnaire de stratégie*, Paris, PUF, 2000, pp. 183-186.
- Ekaterina GORBATOVA, *Les enjeux actuels de la PESC : une vision russe*, Louvain-la-Neuve, Iee Document n° 21, 2002, 12 p.
- Catriona GOURLAY, « The EU's progress in mainstreaming conflict prevention », *European Security Review*, n° 12, May 2002, pp. 1-2.
- Jessica HAND et Robert HAND, « Belarus and Foreign Relations: Slavic Cooperation Or Competition? », Graeme P. Herd, *European Security and Post-Soviet Space: Integration or Isolation?*, Sandhurst, Conflict Studies Research Centre, December 2000, pp. 65-73.
- Bo HULDT, Annika HILDING et Arita ERIKSSON (ed), *Challenges of Peace Support into the 21st Century*, Stockholm, The Swedish National Defence College, 1998, 213 p.
- ICG (International Crisis Group), « Bin Laden and the Balkans: the Politics of Anti-Terrorism », Skopje/Brussels, Balkans Report n° 119, November 2001, 30 p.
- ICG, « Policing the Police in Bosnia: a Further Reform Agenda », Sarajevo/Brussels, Balkans Report n° 130, May 2002, 62 p.
- ICG, « Moving Macedonia toward Self-Sufficiency: a new Security Approach for NATO and the EU », Skopje/Brussels, Balkans Report n° 135, November 2002, 20 p.
- Sergueï IVANOV, « Sécurité et coopération internationales », *Défense nationale*, n° 12, décembre 2002, pp. 13-25.
- Lena JONSON, *Keeping the Peace in the CIS, The Evolution of Russian Policy*, London, RIIA, 1999, 66 p.
- Alla KASSIANOVA, « Russian Diplomacy in the 21st Century, Multilateralism Put to Work », Washington D. C., CSIS, Ponars Policy Memo 262, October 2002, 4 p.
- Nikolay KAVESHNIKOV, *EU-Russia relations: How to overcome the deadlock of mutual misunderstanding?*, Louvain-la-Neuve, Iee Document n° 29, 2003, 18 p.
- Victor KREMENYUK, « Changes in the European Security Landscape: A Russian View », ESF Working Paper n° 8, September 2002, pp. 6-12.
- Jean-Charles LALLEMAND, « Biélorussie 2000-2001, Un président à l'heure des choix », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1020, novembre-décembre 2001, pp. 31-40.
- Ann LEWIS (ed), *The EU and Belarus, Between Moscow and Brussels*, London, The Federal Trust for Education and Research, 2002, 429 p.
- Anatol LIEVEN, « Russia and Realpolitik: Western Europe must forge a pragmatic relationship with Russia rather than treat it as an errant child », *Financial Times*, 3 October 2001.
- Dov LYNCH, « 'Walking the Tightrope': The Kosovo Conflict and Russia in European Security, 1998 – August 1999 », *European Security*, n° 4, Winter 1999, pp. 57-83.
- Dov LYNCH, *Russian Peacekeeping Strategies in the CIS, The Cases of Moldova, Georgia and Tajikistan*, London, The Royal Institute of International Affairs, 2000, 265 p.
- Dov LYNCH, « La Russie face à l'Europe », IES/UE, *Cahiers de Chaillot* n° 60, Paris, mai 2003.
- Valerii MANILOV, « Russia's New Military Doctrine », *International Affairs: A Russian Journal*, n° 4, 2000, 8 p.
- Steven MAIN, « The Military Doctrine of the Republic of Belarus' », Sandhurst, Conflict Studies Research Centre, April

2002, 13 p.

- Volker MATTHIES, « Prévenir les crises pour assurer la paix. Genèse et évolution d'un nouveau concept politique », *D+C Développement et Coopération*, n° 3, mai/juin 2000, pp. 8-12.
- Arkady MOSHES, « Russia's Belarus Dilemma », Washington D. C., CSIS, Ponars Policy Memo 182, December 2000, 4 p.
- Félix NKUNDABAGENZI, Caroline PAILHE et Valérie PECLOW, *L'Union européenne et la prévention des conflits, Concepts et instruments d'un nouvel acteur*, Bruxelles, GRIP, 2002, 69 p.
- Agnieszka NOWAK, L'Union en action : la mission de police en Bosnie, IES/UE, Occasional Papers n° 42, janvier 2003, 35 p.
- Chris PATTEN, « EU strategy in the Balkans », Brussels, ICG, July 2001, 12 p.
- James PETTIFER, « Former Yugoslav Macedonia – The Shades Of Night? », Sandhurst, Conflict Studies Research Centre, July 2001, 22 p.
- James PETTIFER, « FYROM after Ochrid », Sandhurst, Conflict Studies Research Centre, March 2002, 14 p.
- James PETTIFER, « Albania, FYROM & Kosova, Evolving States & The European Union », Sandhurst, Conflict Studies Research Centre, October 2002, 12 p.
- Claire PIANA, « The EU's Decision-Making Process in the Common Foreign and Security Policy: The Case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia », *European Foreign Affairs Review*, n° 7, 2002, pp. 209-226.
- John PINDER et Yuri SHISHKOV, *The EU and Russia, The Promise of Partnership*, London, The Federal Trust for Education and Research, 2002, 153 p.
- Clara PORTELA, « EU-Russia co-operation in the security domain: Problems and Opportunities », BITS Research Note 01.2, May 2001, 8 p.
- Gerrard QUILLE, « Making European Defence Work: Copenhagen, Berlin Plus and ECAP », *European Security Review*, n° 15, December 2002, pp. 3-5.
- Clelia RONTOYANNI, « Russia-Belarus Union: The Role of NATO and The EU », Graeme P. Herd, *European Security and Post-Soviet Space: Integration or Isolation?*, Sandhurst, Conflict Studies Research Centre, December 2000, pp. 74-94.
- Clelia RONTOYANNI, « So far, so good? Russia and the ESDP », *International Affairs*, n° 4, October 2002, pp. 813-830.
- Maartje RUTTEN, « De Nice à Laeken, Les textes fondamentaux de la défense européenne », IES/UE, *Cahiers de Chaillot* n° 51, avril 2002, 210 p.
- Marc-André RYTER, *Managing Contemporary Crises: a Challenge for the European Union*, Helsinki, National Defence College, 2002, 75 p.
- Domitilla SAGRAMOSO, « The Russian Peacekeeping Doctrine », in John Mackinley and Peter Cross, *Regional Peacekeepers: the Paradox of Russian Peacekeeping*, Geneva, United Nations University (forthcoming).
- Christoph SCHWEGMANN, « The Contact Group and its impact on the European institutional structure », IES/UEO, *Occasional Papers* n° 16, June 2000, 23 p.
- Javier SOLANA, « Le choix des Balkans », *Le Figaro*, 8 mai 2002.
- Claire SPENCER, « The Euro-Mediterranean Partnership: Changing Context in 2000 », *Mediterranean Politics*, n° 1, Spring 2001, pp. 84-100.
- Ekaterina STEPANOVA, « Partners In Need, U.S.-Russian Cooperation on and Approaches to Anti-terrorism », Washington D. C., CSIS, Ponars Policy Memo 279, October 2002, 4 p.
- Jean-Philippe STER, « La force de police européenne », *Revue de la gendarmerie nationale*, n° 205, décembre 2002, pp. 83-87.
- Stanislav TKACHENKO, « The EU's Crisis Management From The Russian Perspective », in Graeme Herd et Jouko Huru, *EU Civilian Crisis Management*, Sandhurst, Conflict Studies Research Centre, May 2001, pp. 52-56.
- Dmitri TRENIN, « A Russia-within-Europe: Working toward a new security arrangement », Bruxelles, IISS/CEPS, January 2002, 4 p.
- Marius VAHL, *Just Good Friends? The EU-Russian « Strategic Partnership » and the Northern Dimension*, Bruxelles, CEPS, Working Documents n° 166, 2001, 53 p.
- Marcel VALENTIN, « Kosovo 2002 : année de transition et d'espoir », *Défense nationale*, n° 2, février 2003, pp. 89-97.
- Claude VICAIRE, « Le premier détachement de gendarmerie au Kosovo », *Revue de la gendarmerie nationale*, n° 205, December 2002, pp. 70-76.
- Charlotte WAGNSSON, « Developing the 'Moral' Arguments: Russian Rhetorical Strategies on Security Post-Kosovo », IES/UEO, *Occasional Papers* n° 28, July 2001, 25 p.
- Stephen WHITE, « Belarus-Ukraine and the Dual Enlargement: The View From Below », in Graeme P. Herd, *European*

Security and Post-Soviet Space: Integration or Isolation?, Sandhurst, Conflict Studies Research Centre, December 2000, pp. 95-103.

■ Mark WEBBER (ed), *Russia and Europe: Conflict or Cooperation ?*, London, Macmillan, 2000, 233 p.

■ Mark WEBBER, Terry TERRIFF, Joylon HOWORTH et Stuart CROFT, « The Common European Security and Defence Policy and the 'Third-Country' Issue », *European Security*, n° 2, Summer 2002, pp. 75-100.

■ Nicholas WHYTE, « L'Heure de l'Europe – enfin arrivée? », Bruxelles, IISS/CEPS, May 2001, 6 p.

■ Jamie WOODBRIDGE, « Ready and willing to take charge in the Balkans? », *European Security Review*, n° 14, September 2002, pp. 3-4.

■ Michael YERMOLAEV, « Russia's International Peacekeeping and Conflict Management in the Post-soviet Environment », *Boundaries of Peace Support Operations*, n° 44, February 2000.

■ Vitaly ZHURKIN, *Common Defence: New European Endeavour*, Moscow, Reports of the Institute of Europe n° 83, 2001, 64 p.

■ Mario ZUCCONI, « The 'external factor': the Macedonian state's security deficit and the international community », in Kristina Balalovska et alii., *Minority Politics in the Southeast Europe: Crisis in Macedonia*, Roma, The Ethnobarometer Working Paper Series, 2002, pp. 86-108.

Entretiens

Officier supérieur français, ancien membre de l'EUMM (Paris, 13 février 2003).

Spécialiste russe (Paris, 20 février 2003).

Officier général français, KFOR (Paris, 21 février 2003).

Spécialiste européen, Conseil de l'Union européenne (Bruxelles, 4 mars 2003).

Expert britannique, CEPS (Bruxelles, 4 mars 2003).

Expert norvégien, CEPS (Bruxelles, 4 mars 2003).

Spécialiste européen, Commission européenne (Bruxelles, 5 mars 2003).

Expert belge, GRIP (Bruxelles, 5 mars 2003).

Spécialiste russe (Bruxelles, 5 mars 2003).

Spécialiste français, ancien conseiller politique Balkans (Paris, 6 mars 2003).

Spécialiste français, ancien conseiller politique Balkans (Paris, 6 mars 2003).

Officier supérieur français, DGGN (Paris, 6 mars 2003).

Bibliographie chapitre 4

■ Terry ADAMS, Michael EMERSON, Laurence D. MEE & Marius VAHL, *Europe's Black Sea Dimension*, Brussels & Athens: CEPS & International Center for Black Sea Studies, 2002

■ Christopher BROWNING, « A multi-dimensional approach to regional cooperation: the United States and the Northern European Initiative », *COPRI Working Paper* n. 15, 2001, <http://www.copri.dk/publications/WP/WP%202001/15-2001.doc>

■ Tarja CRONBERG, « Euregio Karelia. In search for a relevant space for action », *NEBI Yearbook 2002*, Oslo: NEBI, 2002

■ Yurii DERYABIN, « Severnoe Izmerenie i interesy Rossii » [La Dimension Septentrionale et les intérêts de la Russie], rapport n. 63, Institut de l'Europe, Moscou : Académie des Sciences de Russie ; extraits en russe : <http://isn.rshu.ru/iu/journal/journal2.2000/6.htm>

■ Michael EMERSON, *The Elephant and the Bear. The EU, Russia and their near abroad*, Brussels: CEPS, octobre 2001

■ Stefan GÄNZLE & Tarvo KUNGLA, « Illegal immigration and Transnational Organised Crime: Factors of Instability in the Baltic States? », dans Holger Moroff (dir), *European Soft Security Policies*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP n. 17, Helsinki & Berlin: FIIA & IEP, 2002, pp. 58-88

■ Heather GRABBE, « The Sharp Edges of Europe: Security Implications of Extending EU Border Policies Eastwards », *Occasional Papers* n° 13, IES/UEO, Paris, 2000

■ Hiski HAUKKALA, « The Making of the European Union's Common Strategy on Russia », *UPI Working Paper*, n. 28, Helsinki: FIIA, 2000

■ Pertti JOENNIEMI, « Racing to Regionalise? The EU's Northern Dimension Initiative », document présenté à la troisième

Convention CEEISA/RISA/NISA Convention à Moscou, 21 juin 2002

■ Anaïs MARIN, « Russia's 'Baltic' regions in the Northern Dimension », document présenté à la conférence *Russia and the EU in a Wider Europe: New Openings and Old Barriers*, St. Petersburg State University, 20 septembre 2002, www.edc.spb.ru/conf2002/marin.htm

■ Anaïs MARIN, « The International Dimension of Russian Regionalism – St. Petersburg's Paradiplomacy », dans Markku Kivinen & Katri Pynnöniemi (dir), *Beyond the Garden Ring. Dimensions of Russian Regionalism*, Helsinki: Kikumora, 2002, pp. 149-174

■ Arkadii MOSHES, « Turn of the Century: Russia looks at the Baltic Sea Region », *UPI Working Paper* n. 12, Helsinki: FIIA, 1998

■ Arkadii MOSHES, « Overcoming Unfriendly Stability. Russian-Latvian Relations at the End of the 1990s », *UPI Working Paper*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Helsinki & Berlin: FIIA & Institut für Europäische Politik, 2001

■ Hanna OJANEN, « How to customize your Union? », *Northern Dimensions. Yearbook of Finnish Foreign Policy*, Helsinki: FIIA, 1999, pp. 13-26

■ Christer PURSIAINEN, « Soft Security Problems of North-West Russia », dans Holger Moroff (dir), *European Soft Security Policies*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, n° 17, Helsinki & Berlin: FIIA & Institut für Europäische Politik, 2002, pp. 107-149

■ Piotr SHCHEDROVITSKII (dir), *Doktrina razvitiya Severo-Zapada Rossii* [Doctrine de développement du Nord-Ouest de la Russie], Corvus, Saint-Petersbourg, 2001, 36 p. En ligne sur le site de la Fondation Tsentri Strategicheskikh Razrabotok « Severo-Zapad » [Centre d'Elaboration Stratégique « Nord-Ouest »] www.csr-nw.ru

■ Alexander SERGOUNIN, « The Russian post-Communist Discourse on Northern Europe: a Chance for Region-Building? », document présenté au think-tank Perspectives on the Future of the BEAC and the ND, Björkliden, 14-17 June 2001 www.northerndimension.nu

■ Valerii SHLYAMIN, *Rossiya v Severnom Izmerenii* [La Russie dans la Dimension Septentrionale], Presses de l'Université d'Etat de Petrozavodsk, 2002, 193 p.

■ SVOP, *Povestki Dnya dlya Prezidenta – 2000* [Ordre du jour pour le Président – 2000], Moscou, mars 2000, www.svop.ru/yuka/s151.shtml

■ SVOP, *Baltiia – Transevropeskii korridor v XXI vek* [La Baltique – Corridor Trans-Européen au XXIème siècle], 5 octobre 2000, www.svop.ru/yuka/1072.shtml

■ SVOP, *Interesy Rossii na Severe Evropy – v chiom oni?* [Les intérêts de la Russie dans le Nord de l'Europe – quels sont-ils ?] www.svop.ru/yuka/1081.shtml. Extraits publiés dans *Nezavisimaya Gazeta* du 22 mars 2001 [en russe]. Traduction non officielle en ligne sur le site du Nordic Network for Security Studies, www.nnss.org/svop-report.doc

■ SVOP, *Evropeyskaya integratsiya i ekonomicheskie otnosheniya Rossii, Baltii i Belarusi* [L'intégration européenne et les relations économiques de la Russie, des pays baltes et du Belarus], 13 juin 2001, www.svop.ru/yuka/1092.shtml

■ Christopher ULRICH, « The Price of Freedom. The Criminal Threat in Russia, Eastern Europe and the Baltic region », dans Max Beloff (dir), *Beyond the Soviet Union: the Fragmentation of Power*, Aldershot: Ashgate, 1997, pp. 223-253

■ Marius VAHL, « Just Good Friends? The EU-Russian 'Strategic Partnership' and the Northern Dimension », *CEPS Working Document* n. 166, Brussels: CEPS, 2001

n° 45	€uros for ESDP: financing EU operations <i>Antonio Missiroli</i>	June 2003
n° 44	The Galileo satellite system and its security implications <i>Gustave Lindström with Giovanni Gasparini</i>	April 2003
n° 43	La question du Cachemire. Après le 11 septembre et la nouvelle donne au Jammu et Cachemire <i>Christophe Jaffrelot et Jasmine Zérinini-Brotel</i>	Mars 2003
n° 42	L'Union en action : la mission de police en Bosnie <i>Agnieszka Nowak</i>	Janvier 2003
n° 41	La Bulgarie et la Roumanie dans le Pacte de stabilité <i>Ralitza Dimtcheva</i>	Janvier 2002
n° 40	Iraq: a European point of view <i>Martin Ortega</i>	December 2002
n° 39	Iraq: the transatlantic debate <i>Philip H. Gordon</i>	December 2002
n° 38	Getting there: building strategic mobility into ESDP <i>Katia Vlachos-Dengler</i>	November 2000
n° 37	From candidate to member state: Poland and the future of the EU <i>Rafal Trzaskowski</i>	September 2002
n° 36	Optimiser le processus de Barcelone <i>Dorothee Schmid</i>	Juillet 2002
n° 35	L'ONU au Kosovo : leçons de la première MINUK <i>Eric Chevalier</i>	Mai 2002
n° 34	Bigger EU, wider CFSP, stronger ESDP? The view from Central Europe <i>Edited by Antonio Missiroli</i>	April 2002
n° 33	A new European Union policy for Kaliningrad <i>Sander Huisman</i>	March 2002
n° 32	Managing separatists states: a Eurasian case study <i>Dov Lynch</i>	November 2001
n° 31	Aspects juridiques de la politique européenne de sécurité et de défense <i>Lydia Pnevmatidou</i>	Novembre 2001
n° 30	Reconciling the Prince's Two 'Arms'. Internal-external security policy coordination in the European Union. <i>Ferruccio Pastore</i>	September 2001
n° 29	The challenge of Belarus and European responses <i>Ramunas Davidonis</i>	July 2001
n° 28	Developing the 'Moral' arguments: Russian rhetorical strategies on security post-Kosovo <i>Charlotte Wagnsson</i>	July 2001