

# LE PARTENARIAT ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA RUSSIE À L'ÉPREUVE DE L'ÉLARGISSEMENT

par **THOMAS GOMART**

Marie Curie Fellow au Department of War Studies (King's College) et chercheur associé à l'Ifr

En 1994, l'UE et la Russie signaient l'Accord de partenariat et de coopération (APC) destiné à encadrer leurs échanges en vue d'une intégration progressive. Dix ans plus tard, l'élargissement de l'UE, précédé de celui de l'OTAN, modifie en profondeur la teneur de ce partenariat, qui se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins. D'un côté, possibilités de négociation et perspectives de coopération dans le cadre d'un « partenariat stratégique » amical sont soulignées (1). De l'autre, inadéquation des structures et incompréhensions de fond sont mises en avant pour justifier une refonte radicale (2). Ces jugements contrastés, comme les débats de méthode, invitent à établir un constat en cinq points sur l'ambivalence de ce partenariat, sans doute utilisé davantage comme un outil de neutralisation que de rapprochement par les deux parties au cours des dernières années.

Premièrement, Moscou et Bruxelles disposent d'un cadre d'échange disproportionné par rapport à leur substance. Deuxièmement, leur partenariat ne produit pas de positions susceptibles de peser sur le cours des affaires internationales alors qu'il réunit, en théorie, 600 millions de personnes. Troisièmement, la Russie multiplie les initiatives pour renforcer l'intégration au sein de la Communauté des États Indépendants (CEI) pendant que l'UE mesure les conséquences pratiques de l'élargissement comme les délicates implications

du dossier turc. Quatrièmement, un changement d'atmosphère s'est opéré au cours du premier semestre 2004, à la suite des revendications de Moscou sur l'APC et du durcissement de Bruxelles, ce qui n'a pas empêché les deux parties de parvenir *in fine* à un accord. Dans le même temps, la réélection programmée de Vladimir Poutine, précédée de la nomination surprise de Mikhaïl Fradkov, et les incertitudes institutionnelles de l'UE ont pesé sur les perceptions réciproques. Cinquièmement, la tension intérêts/valeurs qui traverse le partenariat depuis l'origine se trouve avivée par la nouvelle proximité spatiale, les écarts de développement et les divergences conceptuelles. Bref, de part et d'autre, une impression d'impréparation voire de désintérêt, subsiste.

Le partenariat glisse insensiblement d'une ambivalence originelle à un déséquilibre fondamental. L'heure est à la rétrospective (dix ans de partenariat) et à la prospective (partenariat à horizon 2008) (3) d'autant que l'élargissement a agi comme un révélateur de l'inadéquation du dispositif UE/Russie, des incompréhensions de fond

(1) Déclaration de Sergueï Lavrov à l'issue d'une rencontre avec la Troïka de l'UE, Dublin, 14 avril 2004 (<http://www.eur.ru/eng/euroloverview.html>).

(2) Timofei Bordachev and Arkady Moshes, « Is the Europeanization of Russia Over? », *Russia in Global Affairs*, n° 2, April/June 2004 (<http://eng.globalisation.ru>).

(3) Date des prochaines élections présidentielles en Russie.



mais aussi de l'impérieuse nécessité de coopérer. C'est pourquoi, après avoir retracé le cadre des échanges, les conséquences de l'élargissement méritent d'être appréciées à l'aune des nouveaux enjeux conceptuels (place de la Russie dans la *Wider Europe*) et spatiaux (position de l'Ukraine).

## I. — LE CADRE DES ÉCHANGES

En juin 1994, Bruxelles et Moscou ont signé l'APC, qui demeure le principal accord-cadre (4). L'APC visait à rapprocher la Russie de la législation et des standards européens dans le domaine commercial. Dans l'esprit des signataires, l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée à la Russie devait permettre de parvenir, à terme, à une zone de libre échange. De plus, l'APC envisageait les conditions d'une coopération politique. Cependant, il n'était nullement conçu comme une étape vers une future adhésion (qui n'a jamais été souhaitée par aucune des deux parties) mais se rattachait à une logique d'intégration progressive au-delà de la simple coopération et de l'assistance technique. L'accord a ainsi créé des mécanismes institutionnels sans prévoir de dispositif d'adaptation et d'évaluation en fonction de la situation. Sa mise en œuvre s'est ainsi heurtée aux à-coups de la politique russe ainsi qu'aux divisions entre Européens sur l'attitude à adopter vis-à-vis de Moscou (à propos de la Tchétchénie notamment). Pour les observateurs, la procédure l'a emporté sur la substance des échanges (5). Pour les praticiens, les avis divergent: côté européen, on a tendance à considérer que l'APC n'a jamais été pleinement utilisé alors que côté russe on a tendance à le considérer comme obsolète (6). Ce pessimisme ne doit pas masquer une tendance lourde: le doublement des

échanges économiques au cours de la période de 1995-2002.

Tendance qui rappelle que l'élargissement a forcément de profondes conséquences économiques, en particulier pour la partie russe. En volume, l'UE est le premier partenaire commercial de la Russie, avec 40 % de ses échanges extérieurs (55 %, en principe, après l'élargissement). La Russie est le cinquième partenaire commercial de l'UE (loin derrière les États-Unis, la Suisse, la Chine et le Japon), et ne représente que 3 % de ses échanges extérieurs. En 2002, les échanges UE/Russie se sont élevés à 78 milliards d'euros (avec un déficit de 17 milliards pour l'UE) (7). Moscou redoute les conséquences financières de l'entrée des dix nouveaux membres avec lesquels elle entretient des relations commerciales souvent étroites, héritées de la période soviétique. Moscou craint que les protections douanières de l'Union ne pénalisent ses exportations vers les nouveaux membres et estime le manque à gagner de 250 et 450 millions d'€ (8). En janvier 2004, Moscou a transmis à l'UE une liste de quatorze points, portant notamment sur les exportations de produits agricoles, afin de subordonner l'extension automatique de l'APC aux nouveaux membres à l'octroi de garanties. Pour la partie russe, la réaction de l'UE était présentée comme un test de la qualité du partenariat (9). Elle s'est faite en deux temps: une position de principe selon laquelle l'APC demeurerait la pierre angulaire des rapports UE/Russie et serait étendu automatiquement, sans aucune précondition, à la date du 1<sup>er</sup> mai 2004, suivie d'une position de négociation laissant entrevoir la possibilité d'arrangements éventuels (10).

Outre l'APC, deux autres instruments tissant la toile de fond UE/Russie et visant à accélérer l'intégration en cours doivent être mentionnés: le dialogue énergétique lancé en octobre 2000 et les quatre espaces com-

muns conçus lors du Sommet de Saint-Pétersbourg (mai 2003). Le premier est destiné à créer une complémentarité entre les besoins énergétiques de l'UE et les capacités d'approvisionnement de la Russie. Sa mise en œuvre se heurte à des obstacles de nature politique comme la ratification du traité de la Charte de l'Énergie ou à des approches divergentes en matière environnementale, mais surtout au décalage d'agenda entre les autorités gouvernementales et les compagnies pétrolières, à l'alignement des tarifs intérieurs russes sur les prix mondiaux et aux situations de monopoles (*Gazprom* et *Transneft* en particulier) (11). Le second instrument s'articule autour des quatre espaces de coopération censés améliorer l'intégration de la Russie dans les domaines économique, JAI, de sécurité extérieure et, pour finir, de la recherche et de l'éducation. Le Sommet de Saint-Pétersbourg prévoit également la mise en place d'un Conseil de partenariat permanent pour encadrer et

(4) En raison de la première guerre de Tchétchénie, il n'entre en vigueur qu'en décembre 1997. L'UE a signé également des APC avec la Moldavie, l'Ukraine et le Bélarus (suspendu en septembre 1997).

(5) David Gowan, *How the EU can help Russia?*, Londres, CER, 2000, p. 10.

(6) Entretien avec un représentant de l'UE (Moscou, septembre 2003) et entretien avec un officiel russe (Moscou, décembre 2003).

(7) [http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/russia/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/russia/index_en.html) (janvier 2004).

(8) Entretien d'A. Gruško, directeur du département de coopération pan-européenne au ministère des Affaires étrangères, Vremâ Novosteï, 15 mars 2004.

(9) Entretien avec un officiel russe (Moscou, décembre 2003).

(10) General Affairs and External Relations Council, *Relations with Russia, Council conclusions, 23 February 2004*, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/intro/gac.htm#ru230204](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/gac.htm#ru230204)

(11) Pour une synthèse, voir Andreï Belyi, « Un nouveau contexte pour la coopération entre la Russie et l'Union européenne », *Revue de l'Énergie*, n° 550, octobre 2003, pp. 565-575.



développer les échanges. Conçu à l'origine par des représentants allemands, français et russes dans la foulée de leurs positions communes sur l'Irak, ce dispositif avait pour ambition de redonner une dynamique au partenariat et « d'esquiver le débat sur la Stratégie Commune à l'égard de la Russie (SCR) » (12).

En effet, le partenariat UE/Russie s'est vu encombré de deux outils unilatéraux: en juin 1999, l'UE a lancé une SCR, instrument inédit de la Politique Étrangère et de sécurité Commune (PESC) destiné à combiner les approches politique, économique et de sécurité (13). En octobre 1999, Moscou y répond en lançant une Stratégie de moyen terme à l'égard de l'UE. Pour résumer les choses brièvement, la SCR n'a apporté aucune plus-value substantielle au dispositif et n'a suscité aucun intérêt à Moscou (14). Quant à la Stratégie russe, elle n'a jamais été utilisée comme document de référence dans le cadre du partenariat (15). La complexité du cadre des échanges s'explique par la différence de nature et d'objectifs entre les deux parties. D'un côté, un État souverain jaloux de ses prérogatives, de l'autre une construction supranationale fondée sur des transferts de souveraineté. Différence de nature qui explique la différence d'objectifs. Pour l'UE, le partenariat est conçu comme un moyen de stabiliser le continent européen et un vecteur de conversion de la Russie à son modèle. Pour la Russie, il est utilisé pour éviter l'isolement en institutionnalisant les échanges pour peser sur la personnalité internationale de l'UE, dans un dialogue « d'égal à égal ». De ce point de vue, l'approche de l'élargissement a mis en lumière les tensions traversant le partenariat, tensions qui se concentrent sur trois points: la circulation des personnes avec la question des visas, le contenu des échanges économiques avec la question de l'approvisionnement énergétique et,

pour finir, les moyens de stabilisation dans le domaine de la sécurité avec la question des « étrangers proches » respectifs (16).

## II. — L'ÉLARGISSEMENT COMME RÉVÉLATEUR DE TENSIONS

Plusieurs signes avant-coureurs pouvaient laisser présager l'expression de tensions latentes à l'approche de l'élargissement, mais ils sont passés inaperçus en raison de l'affaire *Youkos*, des échéances électorales en Russie ainsi que du débat institutionnel en Europe. Le Sommet de Rome (novembre 2003) avait pourtant mis en évidence les divisions entre États membres et les malentendus de fond avec Moscou. Le principal concerne la tension entre les notions de « valeurs communes » et « d'intérêts partagés ». Le malentendu est profond dans la mesure où l'UE se force à croire que la Russie souhaite intégrer ses normes et valeurs alors que cette dernière voit dans cette rhétorique un moyen à peine déguisé d'intervenir dans ses affaires intérieures. Pour dire les choses simplement, Moscou n'entend nullement conduire son développement intérieur et ses actions extérieures en fonction des impératifs de « l'acquis communautaire » ou des principes moraux défendus par l'UE sur la scène internationale.

Les exigences de Moscou et son évolution interne ont conduit l'UE à durcir sa position au cours du premier trimestre 2004. La tension entre les intérêts et les valeurs, qui caractérise le partenariat depuis son origine, se trouve au cœur de la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens sur les relations avec la Russie (17). Si l'objectif affiché reste le même – construire un véritable partenariat sur la base d'une interdépendance réelle – la Commission s'interroge sur la capacité, et

implicitement la volonté, de Moscou de soutenir les valeurs universelles et européennes, de poursuivre les réformes démocratiques. Elle recommande au Conseil d'aborder franchement la question du fonctionnement démocratique, des droits de l'homme en Tchétchénie, de la liberté de la presse et de l'environnement avec la partie russe. Elle préconise l'adoption d'un plan d'action lors du sommet russo-européen (mai 2004) afin de définir en commun des objectifs réalistes, et subordonne cette adoption à un accord sur l'extension automatique de l'APC.

Dans le contexte pré-élargissement, aucune des deux parties n'avait intérêt à la rupture. Soucieuse de ménager les susceptibilités russes mais aussi de ne pas compliquer inutilement l'élargissement, Romano Prodi a conduit une délégation composée de sept commissaires pour conclure les négociations sur l'extension de l'APC (22 avril 2004). À cette occasion, il a rappelé une énième fois la volonté de l'UE de construire un « véritable partenariat stratégique »

(12) Entretien avec un officiel français (Paris, juin 2003).

(13) Elle a été suivie par une SC à l'égard de l'Ukraine (décembre 1999) et par une SC à l'égard de la région méditerranéenne (juin 2000).

(14) Stephan De Spiegeleire, « The Implementation of the EU's Common Strategy on Russia »; Yuri Borko, « The European Union's Common Strategy on Russia: a Russian View », in Hiski Haukkala and Sergei Medvedev (ed.), « The EU Common Strategy on Russia, Learning the Grammar of the CFSP », Helsinki, FIIA, 2001.

(15) Entretien avec un officiel russe (Bruxelles, mars 2003).

(16) Thomas Gomart, « Les trois enjeux du partenariat entre l'Union européenne et la Russie », Politique étrangère, n° 2, 2004.

(17) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia, COM(2004) 106, 9 février 2004.

par le biais des quatre espaces de coopération et du Conseil permanent de coopération. À l'issue de la première réunion de ce dernier (27 avril 2004), un accord a été trouvé: l'extension automatique est acceptée ainsi que des mesures transitoires pour certains produits. Concernant les relations entre Kaliningrad et la Russie, le principe de la liberté de transit, y compris pour l'énergie, est posé. En revanche, l'UE n'a pas donné satisfaction à Moscou qui défendait une clause sur la protection des minorités russophones en Estonie et en Lettonie. Beaucoup de bruit pour rien serait-on tenté de dire, mais ces discussions ont mis en lumière le caractère à la fois très technique et éminemment politique du partenariat.

Sur ce dernier plan, la Commission a insisté, à plusieurs reprises, sur la nécessité pour l'UE de parler d'une seule voix à la Russie. Ce point est doublement sensible. Premièrement, il s'explique par l'inclination de Moscou à privilégier ses relations bilatérales avec les principales capitales européennes (Berlin, Paris, Rome et Londres) pour relativiser la portée des initiatives de Bruxelles. Deuxièmement, il s'explique par l'appréhension des nouveaux membres de voir les « grands pays » entretenir des relations privilégiées avec Moscou à leurs dépens. À Varsovie, à titre d'exemple, on considèrerait avant l'élargissement que la question de l'extension de l'APC était du ressort exclusif de Bruxelles, qui aurait dû profiter de l'occasion pour manifester sa détermination à défendre les intérêts des nouveaux membres, ou que Paris et Berlin n'encourageaient pas l'intégration de l'Ukraine afin de ne pas altérer leurs rapports avec Moscou (18). Il est certain que les nouveaux entrants entendent modifier la perception générale de la Russie par l'UE dans la mesure où, en particulier pour les pays baltes et la Pologne, ils se sentent directement concernés par une résurgence éven-

tuelle de la menace russe. Dans le même temps, ils se présentent comme des spécialistes de la Russie, prêts à apporter leur expertise et leurs réseaux aux autres membres de l'UE (19). Côté russe, on aurait plutôt tendance à s'inquiéter de cette influence (20).

Praticiens et experts du partenariat s'accordent sur son manque de substance, en partie occulté par les débats sur les mécanismes et les modalités d'échanges. En réalité, il semble bien qu'un certain nombre de choix stratégiques reste à faire, aussi bien du côté européen que russe. Pour schématiser, l'UE semble hésiter entre trois options:

– *option 1*: intégrer la Russie dans une approche globale, elle-même divisée en grandes politiques régionales (en l'occurrence inclusion dans une dimension orientale);

– *option 2*: réserver à la Russie une approche spécifique tenant compte à la fois de sa masse (démographique et continentale) et de ses ambitions stratégiques (arsenal nucléaire et influence mondiale);

– *option 3*: stabiliser les relations avec la Russie par le biais d'un réseau bilatéral plus ou moins coordonné (principalement: Berlin, Paris, Londres, Rome, Helsinki, Athènes et sans doute Nicosie, Varsovie et les capitales baltes).

Les frictions entre ces trois approches se font déjà sentir et se surimposent aux quatre options principales entre lesquelles Moscou continue à hésiter:

– *option a*: rechercher une intégration progressive par le biais d'institutions communes et suivant les principes de l'acquis communautaire;

– *option b*: définir des relations spéciales pour maintenir l'illusion d'un dialogue « d'égal à égal » en cherchant à influencer l'Union de l'extérieur;

– *option c*: parvenir à une association de droit commun susceptible de garantir la liberté de circulation des personnes, capitaux, marchandises et services;

– *option d*: créer une zone autonome et éventuellement concurrente de l'Union en vue de construire deux pôles européens.

Certaines de ces options apparaissent d'ores et déjà en filigrane de projets conduits de part et d'autre. Elles peuvent avoir des conséquences profondément contradictoires avec l'idée de partenariat et rappellent que celui-ci reste encore étroitement tributaire de décisions politiques. Elles peuvent se cristalliser autour de conceptions géopolitiques contradictoires, susceptibles d'entraîner des logiques de développement opposées.

---

### III. — WIDER EUROPE: SPÉCIFICITÉ RUSSE ET PARTICULARITÉ UKRAINIENNE

---

Une des principales difficultés à laquelle se heurte l'UE réside dans l'articulation entre ses politiques vis-à-vis de la Russie et vis-à-vis des nouveaux États indépendants (NEI) occidentaux (Belarus, Ukraine et Moldavie) (21). Au fond, l'UE ne parvient pas à définir clairement la position de la Russie dans sa politique orientale et conti-

(18) Entretiens avec un expert polonais (décembre 2003) et avec un officiel polonais (décembre 2003).

(19) Włodzimierz Cimoszewicz and Per Stig Møller, « Let's End the EU-Russia Cold War », *The Wall Street Journal Europe*, 23 February 2004.

(20) Entretien avec un officiel russe (Londres, avril 2004).

(21) Auxquels s'ajoutent les NEI du Caucase et d'Asie centrale.



nue à hésiter entre une approche spécifique, revendiquée par Moscou, et une approche globale, défendue notamment par les nouveaux entrants, afin de limiter l'influence de Moscou sur l'UE et sur les pays de la CEI. Dans la logique de l'*option I*, la Commission a présenté une communication exposant ses conceptions pour la *Wider Europe* en mars 2003 (22) transformée depuis lors en *New Neighbourhood Policy*. L'objectif de ce document n'était pas de préparer l'adhésion, mais de créer une nouvelle proximité avec les États concernés afin de soutenir au mieux leur stabilité et leur développement par le biais de plans d'action nationaux. Varsovie a joué un rôle actif dans l'élaboration de ce document et dans le projet d'une « dimension orientale » de la PESC sur le modèle de sa « dimension septentrionale ». Le projet *Wider Europe* a été reçu négativement à Moscou pour deux raisons principales: l'inclusion de la Russie dans un groupe hétérogène de pays (incluant aussi bien l'Ukraine que le Maroc) profondément contradictoire, du point de vue russe, avec le principe du dialogue « d'égal à égal » et l'origine de cette initiative (lancée par la Commission) perçue comme une volonté de dépolitiser le dialogue au profit d'une approche technique. Plus profondément, plusieurs spécialistes russes voient la main de Varsovie et des pays baltes qui chercheraient à détourner l'UE d'une approche prioritaire et spécifique de la Russie (23). Le point faible de *Wider Europe* réside dans l'imprécision du rôle imaginé et souhaité pour la Russie et le refus de prendre en considération « l'existence du facteur russe » (24).

La constitution d'un espace économique commun au sein de la CEI entre la Russie, l'Ukraine, le Bélarus et le Kazakhstan, en septembre 2003, peut se lire comme une réponse à *Wider Europe* dans la logique de

l'*option d*. La réaction de la Commission n'a pas été positive; elle a appelé à la vigilance en s'interrogeant sur la compatibilité entre cette zone et l'Espace économique européen commun (EEEC) que l'UE et la Russie s'efforcent de construire (25). Cette zone pour laquelle un projet de monnaie commune a été évoqué présente moins une valeur économique (aucun de ses membres n'appartient à l'Organisation mondiale du commerce) que géopolitique; il s'inscrirait dans le volonté de Moscou de créer un « empire libéral » pour reprendre la formule énigmatique d'Anatoli Tchoubaïs (26). De sérieux doutes planent sur sa viabilité, mais il traduirait l'état d'esprit qui prévaudrait à Moscou, c'est-à-dire une approche avant tout géopolitique de ses rapports avec l'Union. Dans cette optique, une des principales incertitudes réside dans les objectifs et moyens de l'Ukraine, qui a pris soin de rappeler qu'elle restait opposée au projet de monnaie commune et qu'elle ne souhaitait pas aller au-delà d'une zone de libre échange pour ne pas compromettre ses discussions avec l'UE. Les interlocuteurs ukrainiens ont tendance à atténuer la portée de cet accord (27).

À l'évidence, l'Ukraine est appelée à jouer un rôle décisif sur l'évolution du partenariat UE/Russie. En termes géopolitiques: la Russie sans l'Ukraine cesse d'être un empire pour reprendre la formule de Zbigniew Brzezinski et l'Ukraine sans la Russie offre un terrain privilégié de politique régionale post-élargissement (28). En termes politiques: l'Ukraine souhaite devenir membre de l'UE, conduit une politique de rapprochement avec l'OTAN tout en renforçant ses liens avec Moscou dans certains domaines. Pour Bruxelles comme pour Kiev, la gestion de cet intervalle entre une éventuelle adhésion (envisagée à horizon 2030 dans la plupart des analyses) et l'actuel élargissement est problématique: si l'élargis-

sement de l'Union se traduit par une absence de perspective correspondant à une forme d'exclusion alors il est probable que l'autoritarisme et le resserrement des liens avec Moscou s'accroîtront (29).

La situation actuelle en Ukraine se caractérise par deux données essentielles: une forte croissance économique et la préparation d'échéances électorales décisives pour l'évolution du pays. Avec un taux de 8,5 % en 2003, l'Ukraine présente les caractéristiques d'une croissance « à la chinoise » alimentée par une forte demande intérieure et extérieure (30). Cette croissance se traduit notamment par une réduction de la part de la CEI dans ses échanges extérieurs au profit de l'UE et des pays d'Asie. La Russie reste toutefois le premier client de Kiev loin

(22) *L'Europe élargie-voisinage: nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, communication de la Commission, COM(2003) 104 final, Bruxelles, 11/03/2003.

(23) Andrey Makarychev, « Europe's Eastern Dimension, Russia's Reaction to Poland's Initiative », PONARS Policy Memo, n° 301, novembre 2003, p. 3.

(24) Dov Lynch, « La nouvelle dimension orientale de l'Union élargie », in « Partenaires et voisins: une PESC pour une Europe élargie », Paris, IES, Cahiers de Chaillot, n° 64, septembre 2003, p. 57.

(25) COM(2004) 106, op. cit.

(26) Oleksandr Sushko, « From the CIS to the SES, A New Integrationist Game in Post-Soviet Space », PONARS Policy Memo, n° 303, novembre 2003, p. 3.

(27) Entretien avec un officiel ukrainien (Londres, mai 2004).

28 Anna Reid, « Borderland », *The World Today*, avril 2004, pp. 11-13.

(29) Alexander Motyl, « Ukraine, Europe, and Russia: Exclusion or Dependence? », in Anatoli Lieven and Dmitri Trenin, *Ambivalent Neighbors*, Washington D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 2003, p. 15.

(30) Arnaud Dubien et Gérard Duchêne, « Ukraine 2003, À la veille d'un scrutin présidentiel décisif », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1041, janvier-février 2004, pp. 48-53.



devant l'Allemagne. Sur le plan politique, la victoire possible de Victor Iouchtchenko, ancien Premier ministre réformiste, est présentée comme une orientation occidentale dénuée d'ambiguïté et comme le plus sûr moyen de pousser l'Union à clarifier sa position vis-à-vis de l'Ukraine (31).

Celle-ci entretient avec Bruxelles des rapports marqués par une certaine incompréhension et profondément influencés, quoi qu'on en dise de part et d'autre, par le « facteur russe » (32). Récemment, le Sommet de Yalta (octobre 2003) a donné lieu à de nouvelles déclarations d'intention sur le partage de valeurs communes et sur la perspective d'adhésion. Depuis l'indépendance, l'UE prétend maintenir une équidistance entre Moscou et Kiev et accorde théoriquement à cette dernière la même importance. À l'instar de la Russie, elle a fait l'objet d'une Stratégie commune et a été associée aux développements de la PESD. Mais le problème de fond (qui est d'ailleurs plus du ressort de l'UE que de l'Ukraine) demeure inchangé: si l'UE envisage la possibilité pour les non-membres de participer à des opérations communes, elle n'a pas su, ou voulu, discuter de sa participation à leur propre sécurité (33). Le « partenariat stratégique » qui unit par ailleurs l'Ukraine à la Russie a sans doute des incidences pratiques beaucoup plus profondes que celui entretenu avec l'UE, même si ces derniers mois les relations entre Moscou et

Kiev ont été perturbées par trois dossiers: le consortium gazier, l'espace économique commun et la digue de Touzla (34). Fondamentalement, Kiev ne parvient pas à s'affranchir de Moscou en raison de sa très forte dépendance énergétique et de la collusion entre certaines élites économiques des deux pays (35).

L'Ukraine apparaît donc fortement tiraillée entre l'UE et la Russie. Pour l'heure, il semble bien que ce pays soit davantage considéré comme un champ d'influences contraires que comme un terrain éventuel de coopération. Cette situation est porteuse de possibles frictions. La diplomatie multivectorielle de Kiev est un concept qui masque mal l'impossibilité d'assumer des choix stratégiques. En ce sens, son évolution dépend de quatre facteurs étroitement imbriqués et difficilement contrôlables: le résultat des élections et leurs conséquences sur la situation intérieure, les relations parallèles entretenues avec Bruxelles et Moscou, les relations entre Bruxelles et Moscou et, enfin, la vigueur de l'intérêt des États-Unis.

\*

\* \*

Dans le cadre du partenariat entre la Russie et l'UE, l'élargissement de cette dernière a mis en évidence des tensions latentes qui ont pu être traitées de manière ponctuelle. Un

des enjeux du Conseil de coopération permanent est d'offrir un cadre de gestion aux possibles frictions afin de parvenir à une forme de maturité et de réalisme entre les deux parties. Cette effort de normalisation va devoir surmonter une contradiction de fond: l'UE défend le principe d'un « partenariat stratégique » avec la Russie en accueillant de nouveaux membres pour lesquels celle-ci reste au mieux un partenaire à surveiller étroitement, le plus souvent une menace potentielle et parfois un objet de profond ressentiment. De son côté, la Russie va devoir actualiser sa connaissance du mode de fonctionnement de l'UE et revoir un certain nombre de ses perceptions. En un mot, le partenariat reste largement à construire ■

gomart@fri.org

(31) Tars Kuzio, *EU and Ukraine: a turning point in 2004?*, Paris, IES, Occasional Papers n° 47, novembre 2003, p. 27.

(32) Pour un rappel historique, Romain Yakemtchouk, « L'Union européenne et l'Ukraine », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 470, juillet-août 2003, pp. 433-441.

(33) James Sherr, « The Dual Enlargements and Ukraine », in *Anatol Lieven and Dmitri Trenin, Ambivalent Neighbors*, op. cit., p. 123.

(34) Arnaud Dubien et Gérard Duchêne, art. cit., pp. 43-46.

(35) Oles Smolansky, « Ukraine and Russia: An Evolving Marriage of Inconvenience », *Orbis*, n° 1, 2004, pp. 119-122.