

Différer

Thomas GOMART

pour mieux attendre ?

La stratégie de l'Union européenne à l'égard de la Russie (1997-2003)

1. Jean Klein et Thierry de Montbrial, *Dictionnaire de stratégie*, Paris, Puf, 2000.

2. Vladimir Baranovsky, « Russia: a part of Europe or apart from Europe? », *International Affairs*, Londres, n° 3, 2000, p. 447.

3. Javier Solana, « A Secure Europe in a Better World », *European Council*, juin 2003.

4. La SCR a été suivie d'une Stratégie commune à l'égard de l'Ukraine (décembre 1999) et d'une Stratégie commune à l'égard de la région méditerranéenne (juin 2000). Elle a été prolongée d'un an lors du sommet européen de Thessalonique.

5. Antje Herrberg, « The European Union and Russia: Toward a New Ostpolitik? », in Carolyn Rhodes, *The European Union in the World Community*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998, pp. 83-104.

6. William Wallace, « Does the EU Have an Ostpolitik? », in Anatol Lieven and Dmitri Trenin, *Ambivalent Neighbors, The EU, NATO and the Price of Membership*, Washington DC, Carnegie, 2003, pp. 44-66.

7. Christoph Bluth, « The post-Soviet space and Europe », in Roy Allison and Christoph Bluth, *Security Dilemmas in Russia and Eurasia*, Londres, RIA, 1998, p. 328.

Évoquer une stratégie de l'Union européenne (UE) à l'égard de la Fédération de Russie présente un risque : prendre les mots pour les choses. La récurrence de la notion de « partenariat stratégique » dans les déclarations officielles de l'UE ne doit pas conduire à conclure automatiquement à l'existence d'une stratégie de l'UE vis-à-vis de la Russie, c'est-à-dire d'une action (humaine, difficile et finalisée¹) cherchant à hiérarchiser des priorités, dans le temps comme dans l'espace, et à combiner au mieux les moyens en fonction des objectifs. Dans le temps, les relations UE/Russie souffrent aujourd'hui de la déception accumulée au cours des années 1990². Dans l'espace, l'UE cherche à construire un « partenariat stratégique » avec la Russie, comme avec le Japon, la Chine, l'Inde et le Canada³. En d'autres termes, l'existence d'une stratégie de l'UE n'a rien *a priori* d'évident, même si l'existence de toute une série d'actions et déclarations est indiscutable. La période choisie s'ouvre en décembre 1997, avec l'entrée en vigueur de l'Accord de partenariat et de coopération (APC), et s'achève avec le sommet de Saint-Pétersbourg (mai 2003) et la fin de la Stratégie commune à l'égard de la Russie (SCR), lancée en juin 1999 pour une durée de quatre ans⁴.

La politique menée par l'UE vis-à-vis des pays d'Europe centrale et orientale (Peco) en vue de l'élargissement, mais aussi en direction de la Russie et de l'Ukraine, ont conduit certains spécialistes à souligner

les potentialités d'une *Ostpolitik* prolongeant l'APC⁵. Avec le recul, d'autres observateurs s'interrogent sur la cohérence de cette politique⁶. Au début de la période étudiée, on estimait que la seule question véritable était de savoir si l'adhésion de la Russie était une option sérieuse pour l'avenir⁷. À son terme, on s'interroge plutôt sur la méthode d'évaluation de la SCR dans un contexte intra-UE que sur son réel impact en Russie⁸. À la question sur le caractère réaliste des objectifs affichés, s'ajoute une question plus fondamentale sur l'aptitude de l'UE à formuler clairement le degré d'intégration ou de répulsion souhaitable, et souhaité, de la Russie. Pour y répondre, il s'agit d'analyser les éléments contextuels ayant contrarié la conception et la formulation stratégiques, au-delà des résistances ou manœuvres de la partie russe.

Au cours de la période, l'UE a dû trouver des possibilités d'action entre l'Organisation de coopération et de sécurité en Europe (OSCE), longtemps privilégiée par Moscou, et l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (Otan), qui a joué un rôle décisif pour la stabilisation des Balkans. Pour aller vite, elle a profité de la perte d'influence de la première et a dû s'adapter aux exigences de la seconde. C'est pourquoi la stratégie de l'UE à l'égard de la Russie peut difficilement se comprendre sans prise en compte des relations UE/Otan et des relations Russie/Otan car la relation transatlantique et le dialogue Moscou/Washington l'ont influencée en profondeur. De plus, l'UE réunissait alors quinze États-membres et dix États candidats menant chacun leur propre politique étrangère : des pays comme la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne ont joué un rôle décisif dans la mise en œuvre d'une stratégie à l'égard de la Russie tout en menant des politiques bilatérales actives, qui ont pu, selon les cas, relayer ou, au contraire, freiner l'action de l'UE.

Thomas GOMART, Marie Curie Fellow au Department of War Studies (King's College - Londres), chercheur à l'Institut français des relations internationales (Ifri). Il est notamment l'auteur de *Double détente. Les relations franco-soviétiques de 1958 à 1964*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003.

Héritage et instruments

En matière de sécurité, le poids de la mémoire influe en profondeur sur les perceptions réciproques. La mémoire de la guerre froide tisse sans aucun doute l'arrière-plan de la stratégie de l'UE. Or, cette mémoire est éminemment complexe dans la mesure où elle s'alimente de perceptions nationales diverses. Elle a été en partie refoulée dans l'enthousiasme de la chute de l'URSS pour mieux resurgir aux premières tensions. Il faut en comprendre les principales composantes.

Pour schématiser, à partir du traité de Rome de 1957, les relations entre l'URSS et les Communautés européennes (CE) se caractérisent par un rapport désintéressé/intéressé. Du côté soviétique, on fait alors preuve de scepticisme et d'hostilité à l'égard de la CEE⁹. Cette dernière n'est pas considérée comme un projet politique crédible et autonome, mais comme une composante du dispositif occidental de défense de l'Otan. Moscou et Bruxelles vont donc se livrer à une sorte de « guerre de Trente Ans »¹⁰ au cours de laquelle leurs relations vont demeurer pratiquement inexistantes. Il faut attendre 1986 pour que des discussions soient ouvertes entre la CEE et le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM). Du côté européen, en revanche, l'URSS figure d'emblée en tête des priorités d'une CEE faisant ses premiers pas sur la scène internationale. En novembre 1970, lors de la première rencontre des six ministres des Affaires étrangères, dans le cadre de la Coopération politique européenne (CPE), deux sujets principaux figurent à l'ordre du jour : la situation au Moyen-Orient et la proposition soviétique d'une conférence sur la sécurité européenne. Dans la dynamique des *Ostpolitik* française et allemande, la préparation de la CSCE offre la possibilité aux Européens d'élaborer des méthodes de travail et de trouver des positions communes. À la différence du Moyen-Orient, l'URSS, et plus largement la sécurité européenne, permettent aux Six, puis aux Neuf, de commencer à répandre les germes d'une politique commune¹¹.

En 1989, la signature d'un Accord de commerce et de coopération montre que la volonté européenne de mener une action en direction de l'URSS commence à porter ses fruits. Les changements rapides en Europe centrale et orientale conduisent la CEE à lancer, la même année, le programme Phare (*Poland and Hungary, Aid for the Reconstruction of Economies*) étendu ensuite à la Tchécoslovaquie, à la Roumanie et à la Bulgarie. En juillet 1989, le G-7 mandate la Commission européenne comme agence de coordination en charge de l'assistance technique aux anciens pays du bloc soviétique. Cette coopération, non dénuée d'enthousiasme, bénéficie sans conteste du « moment Gorbatchev » et de son projet de « maison commune européenne » destiné à réunir les deux parties du conti-

nent ; elles favorisent également les efforts de la CEE pour se doter d'une personnalité internationale, qui commence à agir dans un contexte de sécurité marqué par la dissolution du Pacte de Varsovie (1991).

Pour les Douze, la première véritable intervention de nature politique date en fait de la tentative de coup d'État (août 1991). À cette occasion, une déclaration, dans le cadre de la CPE, condamne très fermement le coup de force en se référant explicitement à Helsinki et à la charte de Paris. La CEE décide de suspendre, en outre, son aide économique jusqu'au retour de l'ordre constitutionnel dans le respect des textes internationaux¹². L'Europe se place sur le terrain des droits de l'homme et de la démocratie pour agir en Russie. Si les stratégies des grandes capitales sont souvent concurrentes vis-à-vis de Moscou, en raison notamment de la modification du rapport de forces entraîné par la réunification allemande, il s'avère que la défense de la transition démocratique offre un terrain consensuel aux États-membres pour penser conjointement l'évolution de l'URSS et de ses satellites¹³.

À cet égard, la véritable décision stratégique des Douze a consisté à dissocier très nettement leur politique en direction de l'ex-URSS de celle en direction de ses anciens satellites. Il y a là un débat que les historiens trancheront : s'agissait-il d'une dissociation volontaire encouragée par des anciens satellites ayant déjà noué des contacts avec la CEE, d'une hiérarchisation stratégique clairement formulée ou d'une simple adaptation aux circonstances¹⁴ ? En termes pratiques, l'indépendance des Pays baltes, la chute de l'URSS et la création de la Communauté des États indépendants (CEI) entraîna la mise en place d'un programme d'assistance spécifique : Tacis (*Technical Assistance for the CIS*).

Tacis résume à lui seul une bonne partie des échanges russo-européens. En effet, ce programme, souvent critiqué pour son manque de visibilité ou de transparence (dans les processus de sélection des projets ou le choix des consultants)¹⁵ va tenir lieu de politique à l'Union européenne¹⁶. Tacis révèle deux aspects importants. D'une part, la capacité de réaction de la Communauté européenne, qui, dans des délais très courts, invente et développe un dispositif d'intervention alors qu'elle ne disposait pas *a priori* d'expertise pour le faire. D'autre part, Tacis alimente les relations entre l'UE et la Russie dans un sens unique. Tacis peut se lire comme une réponse ponctuelle, qui se prolonge puis s'institutionnalise, jusqu'à devenir le symbole de l'action européenne en Russie et dans la CEI : l'assistance technique pallie l'absence de stratégie.

Après Maastricht, l'UE prétend devenir un acteur global en menant une « Politique étrangère et de sécurité commune » (Pesc). Dans la pratique, en raison des divergences nationales, mais aussi de la complexité des procédures créées et de son manque de crédibilité en matière de sécurité, l'UE peine à intervenir de manière significative. À la différence du moment du coup

8. Hiski Haukkala, « What went right with the EU's Common Strategy on Russia? », in Arkady Moshes (ed.), *Rethinking the Respective Strategies of Russia and the European Union*, Moscou, Carnegie/FIA, 2003, p. 64.

9. Jackie Gower, « Russia and the European Union », in Mark Webber, *Russia and Europe: Conflict or Cooperation?*, Londres, MacMillan, 2000, p. 68.

10. Vladimir Shemiatenkov, « "Prémises du partenariat" : L'Accord de coopération avec l'URSS de 1989 », in Jean Raux et Vladimir Korovkine, *Le Partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie*, Rennes, Éditions Apogée, 1998, p. 37.

11. William Wallace, « Does the EU Have an Ostpolitik? », *art. cit.*, pp. 44-45.

12. Declaration of the European Political Cooperation Extraordinary Ministerial Meeting on the Situation in the Soviet Union, La Haye, 20 août 1991.

13. Declaration of the Extraordinary European Political Cooperation Ministerial Meeting on the "Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union", Bruxelles, 16 décembre 1991.

14. Pour Marc Maresceau, cette mise à l'écart progressive de l'URSS de la politique communautaire menée vis-à-vis des pays de l'Europe centrale ne répond certainement pas à un choix délibéré, « Les relations entre l'Union européenne et la Russie à un tournant de leur histoire ? », in Jean Raux et Vladimir Korovkine, *op. cit.*, p. 263.

15. Rodric Braithwaite, *Russia in Europe*, Londres, CER, 1999, p. 34.

16. Sur ce sujet, voir Laure Delcour, *La Politique de l'Union européenne en Russie (1999-2000)*, *De l'assistance au partenariat ?*, Paris, L'Harmattan, 2002.

d'État, elle reste beaucoup plus discrète lors de la dissolution du Parlement russe (1993), délivrant le message suivant : le soutien à Boris Eltsine vise à garantir l'ouverture de l'économie russe, et à éviter, coûte que coûte, un retour de l'opposition communiste. Au cours de la séquence 1992-1995, l'UE doit faire face à trois évolutions de fond rapides qui modifient son environnement stratégique. Premièrement, les conséquences économiques, militaires et politiques du retrait des troupes soviétiques d'Allemagne qui placent les relations germano-russes au cœur des relations Est-Ouest. Pour tout dire, dans la première moitié des années 1990, elles priment sur les relations UE/Russie¹⁷. Deuxièmement, la dislocation brutale de la Yougoslavie qui provoque une prise de conscience des carences européennes de gestion de crise. Troisièmement, l'adhésion en 1995 de la Finlande qui se traduit par l'apparition d'une frontière commune entre l'UE et la Russie.

En juin 1994, à Corfou, les représentants de l'UE et Boris Eltsine signent l'APC qui n'entre en vigueur qu'en décembre 1997 à cause de la première guerre de Tchétchénie¹⁸. Cet accord vise à rapprocher la Russie de la législation et des standards européens dans le domaine commercial. La clause de la nation la plus favorisée doit permettre, dans l'esprit des signataires, de parvenir, à terme, à une zone de libre-échange. L'APC propose également un cadre pour la coopération politique. Toutefois, de part et d'autre, cet accord-cadre n'est nullement conçu comme une étape intermédiaire en vue d'une future adhésion, mais plutôt comme un outil technique destiné à normaliser les échanges. L'accord crée des mécanismes institutionnels sans prévoir de dispositif d'adaptation ou d'évolution. Sa mise en œuvre se heurte de plein fouet à l'évolution de la situation intérieure russe et, en particulier, à la crise financière de l'été 1998 ; il ne parvient pas à susciter une véritable dynamique entre les deux parties et correspond, pour certains, au triomphe de la procédure sur la substance des échanges¹⁹.

Le tournant de 1999

La brutalité de la crise financière de 1998 provoque la prise de conscience chez certains dirigeants européens de la nécessité de stabiliser la Russie et de ne pas se contenter du dispositif de l'APC. Autour de l'Allemagne, se réunit un groupe informel de pays-membres, comprenant la Grande-Bretagne, la France et la Finlande, décidé à donner de la substance à la Pesc en lançant à l'attention de la Russie, puis de l'Ukraine, une « Stratégie commune » (SCR). Les « Stratégies communes » sont alors des instruments inédits et originaux de la Pesc destinés à combiner les approches politique, économique et de sécurité. Dans le cas de la Russie, elle se fixe quatre objectifs : consolidation de la démocratie, de l'État de droit et des institutions publiques ; intégration dans un espace économique et social commun ;

coopération afin d'améliorer la stabilité du continent européen et au-delà et, enfin, coopération face aux grands défis comme la sûreté nucléaire, la criminalité organisée ou l'environnement. La SCR est censée compléter l'APC en renforçant le dialogue politique, par le biais d'initiatives communes. Point crucial : à la différence de l'APC, elle résulte d'une initiative unilatérale de l'UE. Cherchant à intégrer la Russie à la « famille européenne » et prétendant la changer, l'UE adopte un ton condescendant à son endroit²⁰. L'UE tient à la Russie le langage qu'elle tient aux pays candidats alors que celle-ci ne souhaite ni adhérer ni se plier aux exigences de « l'acquis communautaire ». L'UE est, en outre, soumise à une tension entre son « intérêt stratégique » pour la Russie et les valeurs censées alimenter leur partenariat. Elle doit concilier une vision réaliste et une vision idéaliste de ses rapports avec Moscou, en fonction des différentes sensibilités des pays membres.

Il reste difficile d'évaluer finement la SCR. Les critiques les plus fréquentes portent sur sa structure interne, son souci d'englober plutôt que de hiérarchiser, son utilité par rapport à l'APC ou son inanité pour aborder des dossiers sensibles comme la Tchétchénie : la SCR n'apporte pas de plus-value substantielle au dispositif de l'UE et suscite une profonde indifférence à Moscou²¹. Souffrant de faiblesses internes, la SCR intervient dans un contexte international en pleine mutation. Elle souffre d'une erreur de tempo et d'ajustement aux inflexions de la politique russe, mais surtout des difficultés à être prise au sérieux en matière de sécurité.

Au cours de la période 1998-1999, Moscou mène une série d'initiatives visant à placer l'OSCE au cœur des discussions aussi bien pour les questions relevant de la *hard security* que pour celles relevant de la *soft security*²². Mais cette politique axée sur l'OSCE trouve ses limites lors du sommet d'Istanbul (décembre 1999) ; les opérations en Tchétchénie suscitent de vives critiques et accentuent l'isolement de Moscou dans la recomposition de la sécurité européenne. Les difficultés de l'OSCE s'accompagnent des nouvelles ambitions de l'UE sur le continent européen. En mars 1998, les négociations en vue d'un élargissement sont ouvertes avec la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, l'Estonie et Chypre, élargissement qui est étroitement lié à celui de l'Otan²³. De plus, le sommet franco-britannique de Saint-Malo (décembre 1998) donne un élan et un début de crédibilité à la Politique européenne de sécurité et de défense (Pesc) appelée à devenir l'outil militaire de la Pesc. Lors du sommet de Washington (avril 1999), l'Otan présente son Nouveau concept stratégique et accueille la Pologne, la République tchèque ainsi que la Hongrie. En décembre 1999, le sommet de Helsinki marque un tournant pour l'UE avec la perspective d'adhésion offerte aux dix pays candidats et la formulation du *Headline Goal* pour la Pesc. Bref, au cours de cette séquence, la progression stratégique est clairement plus du côté du binôme Otan/UE que de celui du binôme Russie/OSCE.

17. William Wallace, « Does the EU Have an Ostpolitik? », *art. cit.*, pp. 50-51.

18. L'UE signe également des APC avec la Moldavie (signé en 1994 et mis en œuvre en 1998), l'Ukraine (mis en œuvre en 1998) et le Belarus (finalisé en 1995, mais suspendu par l'UE en septembre 1997).

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

20. Dov Lynch, *La Russie face à l'Europe*, Paris, IES, 2003, p. 59.

21. Stephan De Spiegeleire, « The Implementation of the EU's Common Strategy on Russia », in Hiski Haukkala and Sergei Medvedev (ed.), *The EU Common Strategy on Russia, Learning the Grammar of the CFSP*, Helsinki, FIIA, 2001, p. 87 ; Yuri Borko, « The European Union's Common Strategy on Russia: a Russian View », *ibid.*, pp. 122-124.

22. Dov Lynch, « "Walking the Tightrope": The Kosovo Conflict and Russia in European Security, 1998-August 1999 », *European Security*, n° 4, 1999, p. 64.

23. William Wallace, « From the Atlantic to the Bug, from the Arctic to the Tigris? The transformation of the EU and NATO », *International Affairs*, Londres, n° 3, 2000, pp. 476-477.

La logique inclusion/exclusion du double élargissement se heurte en réalité à un obstacle de taille : l'impossibilité de ne pas tenir compte de Moscou pour refondre l'architecture de sécurité²⁴. Toute stratégie de l'UE dépend en fait de sa capacité à s'inscrire non seulement dans l'économie mondiale mais aussi dans l'architecture de sécurité européenne. Pour ce faire, elle doit trouver un créneau en matière de sécurité suffisamment proche de l'Otan pour profiter des complémentarités et suffisamment distinct pour commencer à se forger sa propre identité. En d'autres termes, le véritable enjeu de sa stratégie à l'égard de la Russie consiste à se faire reconnaître comme acteur de sécurité, à la fois associé et dissocié de l'Otan.

Le point de friction se situe bien dans le rapport à l'Otan de la Russie et de l'UE, car cette dernière ne parvient pas à traduire sa puissance économique en termes de sécurité. Ses premières initiatives n'ont aucune influence sur l'attitude de Moscou. À titre d'exemple, la SCR est d'emblée un anachronisme. Huit jours après son lancement (4 juin 1999), les Russes prennent l'aéroport de Pristina (12 juin 1999). 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 Russes, qui apparaissent alors comme des acteurs incontrôlables privilégiant les coups d'éclat ou menant des opérations militaires lourdes sans tenir compte des critiques régulières de leurs partenaires²⁵.

Cependant, une inflexion s'opère après l'élection de Vladimir Poutine (mars 2000). À plusieurs reprises, le président russe souligne le caractère prioritaire, à ses yeux, du partenariat avec les Quinze notamment en matière de sécurité. Cette inflexion s'explique-t-elle par la stratégie de l'UE visant à exister comme acteur de sécurité ou par la nouvelle lecture du contexte international ? En considérant que le *turning point* de la politique étrangère de Moscou se situe au cours de l'été 1999 plutôt qu'à l'automne 2001, la seconde option semble la plus probable²⁶. Le tournant russe s'explique avant tout par les enseignements tirés du Kosovo et, plus largement, des opérations militaires dans les Balkans. Dans cette région, l'UE est une puissance en mouvement en raison de son implication progressive alors que la Russie est une puissance en retrait, en raison de sa difficulté à combiner ses objectifs affichés et la faiblesse de ses moyens. Pour l'UE, les crises en ex-Yougoslavie, en particulier celle du Kosovo, agissent comme un révélateur : sa crédibilité internationale et l'avenir de son élargissement dépendent de sa participation à la gestion de crise et au règlement des conflits.

En dépit de ses prétentions, la diplomatie russe sort très éprouvée de la crise au Kosovo et de la contradiction entre ses objectifs et ses moyens. Aux yeux de certains de ses acteurs, la diplomatie russe pendant la crise

du Kosovo ressemble fort à un fiasco²⁷. Le coup d'éclat de Pristina masque mal le fait que Moscou a perdu prise sur le règlement du conflit et n'a pas su éviter que l'Otan s'impose comme l'acteur de sécurité de référence en raison de sa puissance politique, renforcée par l'action des grandes capitales européennes, et de sa maîtrise opérationnelle. Sans alliés, Moscou voit dans la situation de la Serbie un sorte de miroir de sa propre situation, ce qui la conduit à reconsidérer les aspects militaires de sa sécurité mais surtout ses relations avec ses partenaires de sécurité au premier rang desquels figure l'Otan²⁸. Le dialogue avec l'UE présente alors l'avantage d'offrir une option intermédiaire à Moscou et d'éviter le tête-à-tête avec l'Otan à un moment où la controverse sur les systèmes antimissiles commence à battre son plein. La stratégie de l'UE est en réalité étroitement tributaire de la recomposition de l'architecture de sécurité post-Kosovo. En ce sens, sa portée est proportionnelle aux ouvertures de la Russie, qui l'instrumentalise probablement plus qu'elle ne la subit.

Heurts et heures de la stratégie de l'UE

Les critiques récurrentes sur la stratégie de l'UE, ou plutôt sur son absence, méritent d'être nuancées en ne perdant pas de vue qu'elle était en pleine gestation et à la recherche d'une identité internationale. L'UE a dû relever trois défis depuis le milieu des années 1990 : la mise en place de la zone euro, la préparation de l'élargissement et la refonte institutionnelle. Parallèlement, elle a cherché à exister sur la scène internationale de manière autonome que ce soit dans des processus diplomatiques (« Quartet » au Moyen-Orient), dans des processus de gestion de crise (République démocratique du Congo) ou de règlement de conflit en Macédoine. Cette évolution s'appuie en termes opérationnels sur une codification des rapports avec l'Otan (accords « Berlin + »).

Avec le recul, certains experts considèrent que l'*Ostpolitik* menée par l'UE dans les années 1970 et les années 1980 par le biais de la CSCE parvenait à une meilleure coordination des différents moyens à sa disposition²⁹. De plus, l'intérêt de l'UE pour la Russie a diminué progressivement au cours de la dernière décennie ; l'enthousiasme post-soviétique s'est affaibli devant les incertitudes de l'évolution russe. La régularité des contacts politiques à tous les niveaux (les dirigeants européens se sont rendus à Moscou plus que dans toutes les autres capitales, y compris celles des pays candidats³⁰) ne s'est pas traduite véritablement dans l'attitude des deux partenaires : ils n'ont pas su, ou voulu, franchir un certain seuil de défiance. De ce point de vue, dire que la Russie n'est plus ennemie, mais pas encore amie, résume assez bien cette situation³¹. Tout s'est passé comme si la phase d'attente et

24. Mark Webber, « A Tale of a Decade: European Security Governance and Russia », *European Security*, n° 2, 2000, p. 33.

25. Thomas Gomart, « Les dilemmes de la coopération : prévention des conflits, gestion des crises et règlement des conflits », in Dov Lynch (dir.), *EU-Russian security dimensions*, Paris, IES, 2003, pp. 24-25.

26. Thomas Gomart, « Vladimir Poutine ou les avatars de la politique étrangère russe », *Politique étrangère*, n° 3/4, 2003, p. 793.

27. Oleg Levitin, « Inside Moscow's Kosovo Muddle », *Survival*, n° 1, 2000, p. 130-140.

28. Vladimir Baranovsky, « The Kosovo Factor in Russia's Foreign Policy », *The International Spectator*, n° 2, 2000, p. 113-130.

29. William Wallace, « Does the EU Have an Ostpolitik? », *art. cit.*, p. 62.

30. *Ibid.*, p. 46.

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

d'observation entre Bruxelles et Moscou s'était prolongée au cours de la séquence 1997-2003 alors même que leurs contacts se sont multipliés.

La stratégie de l'UE vis-à-vis de Moscou n'est probablement pas parvenue à se singulariser suffisamment du double élargissement. Elle est restée inaudible à Moscou en raison de la réelle inquiétude provoquée par l'élargissement de l'Otan (auquel la Russie reste opposée) et par le suivi dubitatif de l'élargissement de l'UE (auquel la Russie n'est pas opposée, même s'il ne va pas sans soulever des difficultés)³². L'UE est reconnue à Moscou comme partenaire économique de première importance en raison de la structure actuelle de ses échanges extérieurs et en raison d'une sorte de division du travail entre l'UE et l'Otan. Il a parfois été difficile au cours de la période d'expliquer à Moscou la profonde différence de nature entre les deux organisations et notamment le fait que la première disposait du pouvoir de légiférer tout en cherchant à progresser dans le domaine de la sécurité par le biais de statuts d'association particuliers avec des tiers³³. Dans le prolongement du sommet UE/Russie (Paris, octobre 2000), certains experts russes pointaient l'ouverture relative de Moscou vers l'UE dans le domaine de la sécurité et l'encourageaient à profiter de cette fenêtre d'opportunité. Ils mettaient en garde contre le risque de voir Moscou se détourner de l'UE si les deux parties ne parvenaient pas à mettre en place des mécanismes de concertation et d'action efficaces³⁴. Cette fenêtre aurait commencé à se refermer à partir de mai 2001 en raison des discussions entre l'UE et l'Otan en vue d'un accord sur l'utilisation des capacités opérationnelles³⁵. Cependant, Moscou est parvenue à obtenir un statut privilégié au sein des structures de sécurité de l'UE depuis mai 2002 : la Russie est le seul pays non membre de l'UE à avoir obtenu des consultations régulières avec le Cops (Comité politique et de sécurité). De plus, un officier de liaison russe est détaché auprès de l'EMUE (État-major militaire de l'UE). Au même moment, la Russie obtient la reconnaissance du statut d'économie de marché par l'UE, ce qui marquerait une étape dans sa demande d'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et surtout obtient la création d'un nouveau conseil Otan-Russie, ce qui constituerait une des principaux succès de la politique étrangère de Vladimir Poutine³⁶. Toute la politique russe consiste au fond à améliorer son intégration dans l'ensemble des structures occidentales tout en défendant, à chaque fois, le principe d'un statut spécial.

L'UE est directement concernée par cette ambivalence de la Russie : être membre à part entière (en termes d'influence et de capacité de décision comme d'action) des structures de sécurité occidentales et, dans le même temps, continuer à avoir le comportement, les réflexes et les prétentions d'un *great power*, porteur d'une culture stratégique encore profondément marquée par la guerre froide. En matière de sécurité, Moscou continue, et continuera sans doute, à regarder

vers Washington avec l'hypothétique espoir d'une relation, sinon spéciale du moins particulière, en raison de son arsenal nucléaire, de ses capacités spatiales et de la valorisation de ses capacités d'*intelligence*. En d'autres termes, la stratégie de l'UE doit trouver les moyens de s'adapter à la *spetsifika* russe pour moins la subir : délicate situation.

Sur un plan plus tactique, l'UE souffre à bien des égards de la primauté du mode bilatéral en matière de sécurité. Avec le premier pilier, les Quinze parlent d'une seule voie et parviennent à mener une politique commerciale réellement commune à laquelle la Russie n'a pas vraiment les moyens de s'opposer. Avec le second pilier, les pays membres sont tiraillés, depuis l'origine de la CPE, entre la défense de leur souveraineté et les implications d'une politique commune³⁷. L'UE souffre de la concurrence bilatérale qui existe entre ses différentes capitales. Cette concurrence est assez nettement perceptible dans les relations avec Moscou avec d'autres pays comme l'Italie et la Finlande mènent aussi de véritables politiques bilatérales. Pour des raisons historiques et pratiques, Moscou de son côté privilégie, en fonction des besoins et des options à créer, le mode bilatéral. Dans ce cadre, la relation Moscou/Berlin reste centrale dans la mesure où Berlin contrôle une bonne partie des relations commerciales pendant que Paris cherche à créer un dialogue de sécurité avec Moscou dans le prolongement d'une vision stratégique qui trouve ses racines dans la guerre froide (fin 2002, les deux capitales créent un Conseil conjoint pour les questions de sécurité)³⁸. L'idée selon laquelle des positions communes entre Paris, Berlin et Moscou seraient susceptibles d'alimenter et d'améliorer le dialogue UE/Russie pour la sécurité est discutable. En octobre 1997, la création d'une troïka informelle a suscité de vives réactions, notamment en Pologne, et laissé l'impression que Moscou cherchait toujours à enfoncer un coin, dans la pure tradition soviétique, entre Washington et les deux principales puissances continentales de l'Otan³⁹. Début 2003, la convergence de vues entre les trois capitales au sujet de l'Irak n'a pas renforcé la coopération russo-européenne mais a avivé les divisions au sein de l'UE en accentuant les tensions avec certains pays candidats, comme la Pologne.

À cet égard, il semble qu'un des dégâts collatéraux de la guerre en Irak ait été de différer, une fois encore, une coopération russo-européenne réellement importante. Pour l'UE, la priorité consiste toujours à définir la nature du partenariat transatlantique, ce qui ne place pas la Russie au cœur de ses préoccupations actuelles, même si cette dernière pourrait jouer un rôle de premier plan dans sa reconnaissance comme acteur de sécurité.

32. Sur les réactions russes sur la Pesd, voir Dieter Mahncke, « Russia's Attitude to the European Security and Defence Policy », *European Foreign Affairs Review*, n° 4, 2001, pp. 427-436.

33. Mark Webber, « Third-Party Inclusion in European Security and Defence Policy: A Case Study of Russia », *European Foreign Affairs Review*, n° 4, 2001, pp. 407-426.

34. Pour une analyse des courants russes, Thomas Gomart, *Les Rapports russo-français vis de Moscou*, Paris, Ifri, 2002, pp. 41-44.

35. Dov Lynch, « Russia's Strategic Partnership with Europe », *The Washington Quarterly*, n° 2, 2004, pp. 106-107.

36. S. De Spiegeleire, « Recoupling Russia to Europe: Staying the Course », *The International Spectator*, n° 3, 2003, pp. 90-91 ; Bobo Lo, *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Londres, RIIA, 2003, pp. 112-113.

37. Sur les aspects politiques et leurs conséquences institutionnelles, voir Anthony Forster and William Wallace, in Helen Wallace and William Wallace (ed.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 411-434.

38. Julie Newton, *Russia, France, and the Idea of Europe*, Londres, Palgrave, 2003.

39. Clelia Rontoyanni, « So far, so good? Russia and the ESDP », *International Affairs*, Londres, n° 4, 2002, p. 817.

Au cours de la séquence 1997-2003, la stratégie de l'UE à l'égard de la Russie est une stratégie d'attente, qui s'explique autant par ses objectifs intérieurs (zone euro, élargissement, réforme institutionnelle) que par son manque de crédibilité en matière de sécurité. L'UE peine à combiner des moyens en cours d'élaboration à des objectifs de partenariat qui, en dépit des déclarations, n'ont jamais été prioritaires. Plus profondément, sa stratégie se heurte moins à la résistance de Moscou qu'à la différence fondamentale de nature des deux parties : d'un côté une UE post-moderne commençant à exister comme acteur de sécurité et, de l'autre, une

Russie à la fois pré-moderne, moderne et post-moderne qui continue à raisonner et à agir dans une perspective strictement nationale⁴⁰. En déplaçant le centre de gravité des relations russo-européennes, le double élargissement va contraindre l'UE, mais aussi la Russie, à refondre leur partenariat pour relever les trois principaux défis qui se présentent d'ores et déjà à elles : la circulation des personnes, la diversification de leurs échanges et l'élaboration de moyens de stabilisation durable en matière de sécurité⁴¹. En somme, l'heure est à la redéfinition d'une stratégie.

I. P.

40. Pour cette typologie vis-à-vis de la Russie, R. Cooper, *The Breaking of Nations*, Londres, Atlantic Books, 2003, p. 41.

41. Thomas Gomart, « Les trois enjeux du partenariat Union européenne/Russie », *Politique étrangère*, n° 2, 2004.

Cahiers du **MONDE RUSSE**

45/1-2, Janvier-juin 2004

Revue trimestrielle publiée par le Centre d'études du monde russe, soviétique et post-soviétique et par le Centre d'histoire du domaine turc de l'École des hautes études en sciences sociales

Stratégies impériales **expansion, colonisation, intégration, conversion**

- | | |
|--------------------|--|
| Paul BUSHKOVITCH | Princes Cherkasskii or Circassian Murzas : The Kabardians in the Russian boyar elite 1560-1700. |
| John P. LEDONNE | Proconsular ambitions on the Chinese border : Governor general Iakobi's proposal of war on China. |
| Hazan KIRIMLI | Crimean Tatars, Nogays, and Scottish missionaries. The story of Kattı Geray and other baptised descendants of the Crimean khans. |
| Sébastien PEYROUSE | Les missions orthodoxes entre pouvoir tsariste et allogènes. Un exemple des ambiguïtés de la politique coloniale russe dans les steppes kazakhes. |
| Niccolò PIANCIOLA | Famine in the steppe. The collectivization of agriculture and the Kazak herdsmen, 1928-1934. |
| Sergei PODBOLOTOV | " ... <i>And the entire mass of loyal people leapt up</i> " : The attitude of Nicholas II towards the pogroms. |
| Dina A. AMANŽOLOVA | Iz istorii zemleustrojstva evreev v SSSR. Neskol'ko obščih zamečanij. |
| Marlène LARUELLE | La question du « touranisme » des Russes. Contribution à une histoire des échanges intellectuels Allemagne – France – Russie au XIX ^e siècle. |

Archives

- | | |
|------------------|---|
| Georges MAMOULIA | Les crises turque et iranienne (1945-1947) : l'apport des archives caucasiennes. |
| Sébastien HAULE | « ... <i>us et coutumes adoptées dans nos guerres d'orient</i> » : l'expérience coloniale russe et l'expédition d'Alger. |
| Sébastien HAULE | Les fonds sur l'histoire du Caucase au XIX ^e siècle dans les archives du Service historique de l'armée de terre. |

Rédaction : 54 bd Raspail, F-75006 cmr@ehess.fr <http://monderusse.revues.org>
 Vente au numéro : CID, 131 bd Saint-Michel, F-75005 Paris cid@msh-paris.fr
 Abonnements : EHESS – service des abonnements, 5-7 rue Marcellin-Berthelot, F-92762 Anthony Cédex
 tél. : 01 55 59 52 53 fax : 01 55 59 52 55 abo.service@wanadoo.fr
 ISBN 2-7132-2008-4 30 € ISSN 1252-6576