

UE – RUSSIE : DÉPASSER LES RIVALITÉS ?

Cyrille Bret | maître de conférences à Sciences-Po Paris

Florent Parmentier | maître de conférences à Sciences-Po Paris et chercheur-associé au Centre de géopolitique de HEC

RÉSUMÉ

Afin de promouvoir ses intérêts à l'est du continent, **l'Union européenne doit se doter d'une véritable « politique russe »**, autrement dit d'une doctrine qui lui permette de garantir et de renforcer la cohésion des États membres face à la Russie et qui lui permette également de promouvoir ses intérêts en Russie. Forte de ses nombreux atouts mais entravée par ses désaccords internes et la lenteur nécessaire de ses prises de décisions, l'Europe ne doit ni viser une Ostpolitik apaisante, ni un reset illusoire, ni un conflit avec son principal rival et partenaire sur le continent.

La doctrine européenne doit reposer sur une identification précise, dépassionnée et réaliste des rivalités structurelles entre les deux ensembles géopolitiques : pour l'Union européenne, en lien avec l'OTAN, il est essentiel d'éviter, de prévenir et de récuser les politiques de fait accompli qui multiplient « conflits gelés » ou « conflits pourris » dans l'ancien étranger proche de la Russie. Transiger sur la remise en cause des principes d'Helsinki est à cet égard à éviter. Mais la doctrine européenne doit également prendre acte de la proximité historique, économique et géopolitique de la Russie. Elle doit identifier les intérêts réellement convergents entre Russie et Europe (exportations agricoles, interdépendance énergétique, investissements directs à l'étranger, lutte contre le djihadisme international). De ce point de vue, **il est essentiel, pour l'Europe, de solder le passé avec la Russie en dépassant la condescendance, de tenir le rapport de force avec la Russie quand celle-ci le provoque et enfin de proposer un programme de travail crédible et sans illusions pour que les rivalités inévitables n'évincent pas les partenariats nécessaires.**

Les Européens ont pour triple obligation de combattre activement les risques de déstabilisation de la Mitteleuropa et du voisinage oriental, de renforcer les espaces de dialogue et de concertation ainsi que de préparer des convergences économiques.

Les Européens pourront prévenir la déstabilisation dans leur voisinage en :

- Adoptant une politique raisonnée en matière de sanctions
- Combinant les instruments de l'OTAN et les leviers d'action propre dans les rapports avec la Russie
- Explorant les actions à entreprendre dans la Baltique et l'Arctique
- Créant un « club des amis de l'Ukraine » élargi
- Fondant un forum UE - Russie - voisins
- Incluant la Fédération de Russie dans l'objectif de stabilisation de l'arc Turquie - Syrie - Iran
- Coopérant en matière de lutte contre le terrorisme et le crime organisé

Dans le même temps, les Européens devront renforcer les espaces de dialogue et de concertation en :

- Intégrant des valeurs européennes dans les intérêts essentiels de l'UE
- Facilitant la politique en vigueur en matière de visas, similaire à celle obtenue par d'autres partenaires
- Développant une stratégie de soft power européen à l'égard de la Russie

Enfin, Européens et Russes devront travailler ensemble pour préparer des convergences économiques en :

- Trouvant un terrain d'entente sur les différentes guerres commerciales en cours
 - Étudiant les modalités et les bénéfices d'un accord de libre-échange entre l'UE et l'Union économique eurasiatique, en attendant de mettre en place un accord plus large
 - Coopérant en matière d'énergie et de climat en vue de rapprochements mutuellement bénéfiques
-

SOMMAIRE

INTRODUCTION :	
LA RUSSIE A UNE POLITIQUE EUROPÉENNE, L'EUROPE DOIT DONC SE DOTER D'UNE POLITIQUE RUSSE	3
1. Premier objectif : solder le passif de « deux décennies perdues » entre Europe et Russie	5
1.1. Tirer les leçons d'une période d'incompréhensions entre Europe et Russie en prenant en compte les nouveaux risques géopolitiques	5
1.1.1. Une nouvelle Guerre froide n'est pas à l'ordre du jour : guerres locales possibles et paix sectorielles probables	5
1.1.2. Un « reset à l'européenne » est désormais illusoire	6
1.1.3. Les trois écueils de la période post-soviétique	7
1.2. La « décennie Poutine » et la montée des tensions	8
1.2.1. La politique européenne de Vladimir Poutine : coopérations limitées et défiance par défaut	8
1.2.2. Dépasser le débat « pour ou contre Poutine ? »	9
1.2.3. Entre l'Europe et la Russie, vers un conflit de valeurs ? Démocratie libérale européenne contre démocratie souveraine russe	9
2. Identifier les intérêts réels de l'Union européenne face à la Russie : convergences partielles et rivalités structurelles	11
2.1. Pour une <i>Realpolitik</i> européenne vis-à-vis de la Russie	11
2.1.1. Le rapport de force comme point de départ de la négociation et non comme obstacle à la composition entre intérêts	11
2.1.2. Une approche désidéologisée, globale et multilatérale est nécessaire	12
2.2. Faire jouer l'interdépendance économique en faveur de l'Union européenne	13
2.2.1. L'Union européenne, le principal rival géopolitique de la Russie sur le continent	13
2.2.2. Ne pas surestimer la position de la Russie et jouer de ses besoins structurels	14
2.3. L'année 2015 : tensions maximales et rivalités structurelles	16
2.3.1. Euromaidan, Crimée et Donbass : les tensions à leur maximum	16
2.3.2. Des rivalités régionales de long terme qui ne se réduisent pas à une nouvelle Guerre Froide	17
3. Propositions pour une politique russe de l'Union européenne	19
3.1. Scénarios pour 2017, année décisive pour les relations de l'Union européenne avec la Fédération de Russie	19
3.1.1. Le scénario de l'exacerbation des tensions	19
3.1.2. Le scénario de l'apaisement des tensions conduisant à un nouveau partenariat	19
3.1.3. Par-delà guerre et paix : conflictualités structurelles et partenariats sectoriels	20
3.1.4. Directions pour la politique russe de l'Union européenne	20
3.2. Combattre activement les risques de déstabilisation de la <i>Mitteleuropa</i> et du voisinage oriental	21
3.3. Renforcer les espaces de dialogue et de concertation	23
3.4. Préparer des convergences économiques	24
CONCLUSION : VERS UN « PARTENARIAT LIMITÉ »	26
BIBLIOGRAPHIE	27
SUR LES MÊMES THÈMES...	28

INTRODUCTION :

LA RUSSIE A UNE POLITIQUE EUROPÉENNE, L'EUROPE DOIT DONC SE DOTER D'UNE POLITIQUE RUSSE

Dans ses relations avec la Fédération de Russie, l'Union européenne semble parfois à la peine pour défendre pleinement ses intérêts. En Ukraine et dans la Baltique, au sein même de l'Union européenne et au Moyen-Orient, dans le cyberspace et sur le terrain militaire, c'est la Russie qui semble avoir l'initiative, du moins depuis quelques années¹. Les Européens paraissent, eux, cantonnés à une attitude réactive ou à des actions défensives. Les sanctions européennes envers la Russie (adoptées le 31 juillet 2014², durcies en septembre 2014 et reconduites en décembre 2015 jusqu'à juillet 2016) en raison de la situation en Crimée et Ukraine de l'est en attestent : l'Europe réagit aux initiatives russes – avec une vigueur certaine. C'est la Russie qui donne le tempo et dicte l'agenda. Il en va de même dans les crises syriennes : suite au discours du président Poutine devant l'assemblée générale des Nations-Unies, le 28 septembre, la Russie est, une nouvelle fois, passée à l'action en déployant une opération militaire, en Syrie alors même que c'est l'Europe qui est exposée aux afflux de migrants en provenance de la région.

L'activisme et la rapidité russes contrastent avec les hésitations et les désaccords des Européens : les intérêts de l'Union ne sont pas promus au mieux quand les États membres dialoguent avec la Russie de manière dispersée, qu'ils soient en position de force (Allemagne) ou en position de plus grande vulnérabilité financière (Grèce, Chypre), économique (Slovaquie, Hongrie) ou militaire et cyber- (Suède, États baltes). En un mot, paradoxalement, l'Europe semble s'affaiblir quand elle se frotte à la Russie, alors même qu'elle est en position de force dans bien des domaines, qu'ils soient financiers, commerciaux, technologiques ou encore diplomatiques.

“ LES EUROPÉENS DOIVENT CHERCHER LES MOYENS POUR REPRENDRE L'INITIATIVE ”

Cesser d'être pris de cours par la Russie est essentiel pour l'Europe. Dans cette perspective, les Européens doivent chercher les moyens pour reprendre l'initiative. Il en va du rayonnement des valeurs démocratiques qu'elle promeut depuis des décennies. Il en va également des principes de la sécurité et de la paix sur le continent.

Pour développer une posture stratégique plus efficace et plus proactive dans ses rapports avec la Russie, l'Union européenne a besoin de se doter d'une doctrine globale vis-à-vis d'elle. Cette « politique russe de l'Union européenne » doit poursuivre plusieurs objectifs :

- **Garantir et renforcer la cohésion entre États membres** : parfois tentés par une approche bilatérale et sectorielle des relations avec la Russie, qu'il s'agisse de la lutte contre le terrorisme, des approvisionnements énergétiques, des exportations industrielles et agricoles, de la sécurité collective ou encore des institutions publiques, les Européens présentent souvent un front désuni face aux initiatives russes. En d'autres termes, si l'Union européenne a une « doctrine » à l'égard de la Russie, elle sera moins tributaire des différentes « politiques russes » des États membres ;
- **Promouvoir les intérêts économiques et politiques de l'Union européenne dans son ensemble** : en Russie et dans les territoires où elle fait sentir son influence, au nord (dans l'Arctique et la Baltique), à

1. Vernet Daniel, « Poutine : demi-échec en Ukraine, succès en Syrie », *Telas*, 28 février 2016

2. https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions_en

l'est (dans les pays de la politique de voisinage³) et au sud (dans le Caucase, en Méditerranée orientale et en Syrie) l'UE a des intérêts à promouvoir qui ne sont ni réductible à ceux de la Russie, ni systématiquement en opposition. Autrement dit, la défense de la souveraineté des États européens face aux empiètements russes nécessite un programme d'action géopolitique rendu public destiné à prévenir les initiatives russes.

Qu'on ne se méprenne pas sur le sens de cette proposition de doctrine stratégique. Trop souvent les « politiques russes » visent tout simplement à passer de la tension au partenariat avec la Russie, parfois dans une nostalgie toute gaullienne fantasmant la grande alliance de la République française et de l'empire tsariste contre le II^{ème} Reich wilhelmien. Il s'agit même parfois d'un agenda politique occidental fasciné par les vertus du « modèle poutinien » basé sur un culte du chef, des valeurs traditionnelles ou encore de l'identité chrétienne de l'Europe⁴. Or les conditions sont loin d'être réunies pour constituer un axe Paris-Moscou et encore moins un axe Bruxelles-Moscou : les rapprochements sont sectoriels et souvent en « trompe-l'œil »⁵. En effet, ce n'est pas parce que la Russie se dit déterminée à agir contre le terrorisme salafiste et le djihadisme international que l'Europe doit inconditionnellement se rallier aux stratégies russes en Europe. On peut coopérer dans la lutte anti-terroriste sans épouser l'agenda européen de la Russie. De surcroît, le bilan de l'opération russe en Syrie indique que la lutte contre Daech n'a pas été la priorité du Kremlin.

Cette « politique russe » de l'Union ne peut être confondue ni avec une *Ostpolitik*, ni avec une politique d'apaisement, ni, enfin, avec un *reset* à l'europpéenne. L'*Ostpolitik* de Willy Brandt était en effet le résultat de la vulnérabilité de la République Fédérale d'Allemagne des années 1960 face à la puissance de l'URSS à son apogée en Europe. Aujourd'hui, le rapport de force est rééquilibré si ce n'est renversé entre la puissance de l'Europe et le statut de la Russie. Une politique d'apaisement entérinerait un rapport d'égalité des forces qui n'est pas objectif sur le continent : le PIB russe n'est qu'une fraction de celui de l'UE. Quant au *reset*, il était peut-être envisageable pour les États-Unis au début du premier mandat du président Obama, mais il est impossible actuellement dans la mesure où la Russie pousse constamment son avantage sur les différents terrains où elle est active : une demande européenne de retour à la case départ serait interprétée comme un signe de faiblesse de la part de Bruxelles.

**“UNE RÉORGANISATION
DES AXES DE NÉGOCIATION ET
D'ACTION EST NÉCESSAIRE AFIN
DE STRUCTURER ET DE TENIR
UN RAPPORT DE FORCE PLUS
FAVORABLE AUX EUROPÉENS”**

En somme, une réorganisation des axes de négociation et d'action est nécessaire afin de structurer et de tenir un rapport de force plus favorable aux Européens.

Ayant pour but d'assurer la défense et la promotion efficace des intérêts de l'Union dans ses relations avec son principal voisin sur le continent, cette doctrine peut s'articuler en trois objectifs :

1. « Solder le passé », autrement dit neutraliser les effets négatifs des deux « décennies perdues » des années 1991-2010 (partie 1). Durant cette période charnière dans les relations entre Europe et Russie, la condescendance a cédé le pas à l'incompréhension puis à une tension caractérisée entre les deux ensembles géopolitiques voisins⁶. Plusieurs erreurs d'appréciation ont été commises dans l'approche de la nouvelle Fédération de la Russie. Elles ont conduit à nourrir chez elle une méfiance envers les Européens. Si annuler ces erreurs est impossible, limiter leurs effets négatifs sur les intérêts européens en Russie est nécessaire. Cela permettra de cesser de sous-estimer et de surestimer tour à tour la place de la Russie dans les relations intra-européennes.
2. Développer une approche réaliste, sans complexes et sans illusions à l'égard de la Russie (partie 2). Pour être plus « proactif » face à l'action extérieure du Président Poutine, il est essentiel d'identifier les intérêts convergents des deux ensembles sans pour autant minimiser les rivalités structurelles entre les deux

3. Parmentier Florent, « L'Ukraine entre l'Europe et Poutine », *Telos*, 13 novembre 2013.

4. Bret Cyrille « Le président Poutine et le patriarche Cyrille disciples de Samuel Huntington ? »

5. Bret Cyrille, « Alliance franco-russe : un retour en trompe-l'œil », *Les Echos*, 19 novembre 2016.

6. Sokoloff Georges, *Métamorphose de la Russie 1984-2004*, Paris : Fayard, 2004, chapitre 36 « Tentations et périls du retour à l'ordre », p. 625 : « Une certaine idée de la Russie. Et une autre... »

grandes entités géopolitiques du continent européen. Autrement dit, stabiliser les partenariats énergétiques, financiers et sécuritaires (notamment au sud) avec la Russie ne nécessite pas de réduire les ambitions européennes sur le continent.

- Proposer un programme de travail sur la Russie et, en partie, avec la Russie autour de trois axes pour le court terme (2016-2017). Avancer des propositions concrètes sur les principaux points de friction entre Bruxelles et Moscou permettra aux Européens de reprendre l'initiative dans les rapports avec les Russes.

Aujourd'hui plus que jamais, l'Europe a besoin d'une véritable « politique russe » ni russophile ni russophobe mais lucide sur les différences et les différends avec Moscou et axée sur l'identification claire d'intérêts compatibles et de désaccords structurels avec la Russie. Autrement dit, l'Union européenne doit avoir le courage et prendre le temps de formaliser une doctrine géopolitique qui acte la place ambivalente de l'autre puissance du continent : pour l'Europe, la Russie est durablement une rivale active à l'est et un partenaire incertain au sud.

1. Premier objectif : solder le passif de « deux décennies perdues » entre Europe et Russie

1.1. Tirer les leçons d'une période d'incompréhensions entre Europe et Russie en prenant en compte les nouveaux risques géopolitiques

La période ouverte par la crise ukrainienne en 2013 a constitué un point paroxystique dans les tensions entre l'UE et la Russie depuis la fin de l'URSS, au-delà même de la précédente crise géorgienne. Au-delà des causes immédiates qui ont poussé les Européens à adopter des sanctions, à savoir l'annexion de la Crimée dans la Russie et la politique russe vis-à-vis de l'Ukraine, les raisons structurelles de cette dégradation des relations sont également à chercher dans les deux décennies consécutives à la disparition de l'URSS en 1991⁷.

1.1.1. Une nouvelle Guerre froide n'est pas à l'ordre du jour : guerres locales possibles et paix sectorielles probables

TIRER LES LEÇONS DES ÉCHECS SUCCESSIFS PEUT CONTRIBUER À REDÉPLOYER UNE STRATÉGIE EUROPÉENNE VIS-À-VIS DE LA RUSSIE

Selon l'expression consacrée, les Occidentaux estiment avoir gagné la Guerre froide. Mais ils ont assurément perdu la paix⁸. Durant la transition entre URSS et Russie de Poutine, la Communauté puis l'Union européenne, ont oscillé entre indifférence, négligence, condescendance et incompréhension envers la Russie. En retour, celle-ci s'est raidie dans un sentiment d'humiliation, dans une défiance puis dans un « revanchisme » dans ses relations avec son « Oest immédiat » soupçonné de vouloir déstabiliser et même d'occuper son « étranger proche » comme l'ont indiqué les stratégies nationales de sécurité russes de 2009 et 2015⁹. En somme, la condescendance et la rancœur se sont répondues pour aboutir à une situation d'incompréhension et de tension. Tirer les leçons des échecs successifs accumulés pendant cette période critique peut contribuer à redéployer une stratégie européenne vis-à-vis de la Russie.

À l'heure actuelle, il n'est plus temps de revenir en 1991 comme s'il s'agissait d'une parenthèse. Les Européens comme la Russie doivent accepter de nouvelles réalités du continent : expansion du terrorisme international,

7. Marie-Pierre Rey, « La Russie et l'Europe Occidentale : retour sur une relation complexe », *Note de l'observatoire franco-russe*, n°10, février 2015.

8. Sergei Karaganov, "Europe: A Defeat at the Hands of Victory?", *Russia in Global Affairs*, n°1, 2015.

9. <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>

essor des guerres asymétriques, montée des migrations, etc. Il ne peut donc s'agir d'annuler fictivement cette période en prétendant reprendre une politique de bloc face à une Russie considérée comme un nouvel avatar de l'URSS.

La situation est bien différente de celle de la Guerre froide pour les différents protagonistes. Avec la disparition du bloc communiste, l'UE s'est élargie, approfondie et renforcée. Elle s'est établie en tiers dans le face-à-face entre OTAN et Pacte de Varsovie. De la même façon que le Pacifique a vu l'essor d'une nouvelle superpuissance chinoise. Dans le même temps, la Russie a traversé, durant cette même période, un stade de déclin économique et international marqué puis une étape de reconstitution relative de sa puissance économique et géopolitique, à partir du point bas de la crise financière de 1998. Son réseau d'alliance issu du Pacte de Varsovie s'est considérablement affaibli. Sa parité militaire avec les États-Unis s'est dégradée dans le domaine des forces conventionnelles. Enfin, un des éléments essentiels de la Guerre Froide, la rivalité entre deux systèmes politiques et entre deux visions du monde a disparu. La Russie des années 1990 n'est plus une puissance capable d'exporter son système politique que ce soit *manu militari* ou par le *soft power*.

Quant au voisinage oriental de l'Europe, souvent anciennement soviétique, il est lui aussi traversé par des forces contradictoires, à un moment où la capacité de l'Europe à faire modèle est en question.

1.1.2. Un « reset à l'européenne » est désormais illusoire

“ LA VIE DU CONTINENT A TANT ÉVOLUÉ QU'UN 'RETOUR À LA CASE DÉPART' ENTRE EUROPE ET RUSSIE EST DEVENU IMPOSSIBLE ”

Un rapide tour d'horizon permet de rappeler les trois évolutions majeures du système régional auxquelles nous assistons. La vie du continent a tant évolué qu'un « retour à la case départ » est devenu impossible entre une Europe qui est montée en puissance sur la scène internationale et une Russie dont le statut de puissance globale est douteux. Trois raisons rendent impossibles un « reset à l'européenne » c'est-à-dire un retour à la case départ entre Europe et Russie :

La Russie, « puissance aventuriste ¹⁰ » : la Russie de 2016 n'est définitivement plus celle de 1991. Elle n'est plus principalement redoutée pour sa force de frappe nucléaire, pour ses blocages dans les enceintes internationales (ONU, OSCE). Elle n'est plus une source d'inquiétude en raison de son effondrement interne, dû à la criminalité organisée et à la faiblesse de l'État. Elle est aujourd'hui capable d'intervenir et de prendre des initiatives sur les plans économiques, politiques ou militaires, avec plus ou moins de succès. Son impuissance au Kosovo, en Irak ou en Libye a laissé place à une politique agressive en Géorgie, en Baltique et en Ukraine. Ses résultats sont toutefois mitigés ; la politique russe semble souvent habile tactiquement mais s'avère décevante sur un plan stratégique : l'action extérieure du Président Poutine est une succession de « coups » plus ou moins réussis (en Ossétie, en Géorgie, en Moldavie, dans le Donbass, en Ukraine, dans l'espace baltique, etc.). La Russie vise à promouvoir ses intérêts nationaux et sa politique de puissance par l'établissement de « situations de fait ». Elle ne procède pas à la reconstruction systématique et méthodique d'une puissance internationale basée sur un modèle économique solide¹¹, sur une puissance d'attraction idéologique et sur l'organisation d'une alliance internationale. C'est souvent la « fragilité »¹² qui se trahit bien plutôt que la reconstruction d'une puissance globale, même si l'on craint une fuite en avant de ses élites politiques.

D'une politique de voisinage en demi-teinte au revanchisme russe : à partir de 2003-2004, dans la perspective de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, les Européens ont conçu une politique européenne de voisinage¹³ afin de s'adresser aux pays du Sud et de l'Est sans leur donner une perspective assurée d'adhésion à court terme mais sans leur fermer la porte. Le maître-mot étant l'approfondissement de l'Union et non son élargissement, le but initial de cette politique était de partager « tout sauf des institutions », réunissant un « cercle de pays bien gouvernés ». L'ambition consistait donc à transformer le voisinage en exportant

10. Hill Fiona, « Russian adventurism and the U.S. long game », Brookings, 3rd March 2016.

11. Bret Cyrille, « De l'URSS de Brejnev à la Russie de Poutine : la politique de puissance avant le développement économique », *Telas*, 20 janvier 2016.

12. Bret Cyrille, « La Russie et l'Ukraine : la fragilité de l'empire », *State.fr*, 8 mars 2014.

13. Landaburu Eneko, « La politique de voisinage : stop ou encore ? », *Tribune*, Institut Jacques Delors, 27 mai 2015.

l'ordre européen afin d'éviter d'importer l'instabilité des périphéries. Les résultats modestes de cette politique ont incité à la création du Partenariat oriental en 2009, élaboré à destination de six pays post-soviétiques (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine), servant d'équivalent fonctionnel de l'Union pour la Méditerranée adoptée l'année précédente à destination du voisinage Sud. Confrontée au manque de moyens et d'imagination, la politique du Partenariat oriental n'a hélas pas atteint ses objectifs. Cette politique a été souvent ressentie, à Moscou, comme un empiètement sur l'espace russe et comme le volet politique du projet militaire d'expansion de l'OTAN.

Des quatre « espaces communs » à la tension avérée : le voisinage de l'Europe est également en profonde mutation¹⁴. La crise financière (2008-), les « Printemps arabes » (2011-) ou la guerre dans le Donbass (2014-) sont autant de développements et de crises encore en cours qui ont largement contribué à changer la donne entre Europe et Russie. Le voisinage de l'Europe est aujourd'hui caractérisé par des gouvernances de piètre qualité et des défis sécuritaires aigus. Sur les 16 pays faisant initialement partie de la politique européenne de voisinage, 12 se trouvent en situation de conflits non-résolus, d'occupation territoriale ou de guerre. Parmi les 6 pays post-soviétiques faisant partie du Partenariat oriental, et suite au conflit du Donbass, seule la Biélorussie n'a pas de contentieux frontalier ou territorial. Cette évolution rapide et profonde des zones orientales de l'Europe les a fait changer de statut géopolitique : elles ont cessé d'être considérées uniquement comme « l'étranger proche » de la Russie, autrement dit, elles ne sont plus surplombées par la seule influence russe et ne constituent plus une zone d'influence exclusive et indiscutée de la Russie. Elles sont aujourd'hui entrées clairement dans l'orbite de l'Union européenne tout en restant liées à la Russie, *nolens volens*. Les espaces d'Europe centrale et orientale sont devenus les enjeux d'une lutte d'influence entre les deux grandes entités du continent. Ainsi, les quatre espaces communs identifiés par la Russie et l'Europe pour structurer leurs coopérations sectorielles (en matière de commerce, de visa et de lutte contre la criminalité organisée, de sécurité extérieure et de culture) ont été largement relégués au second plan. Tout s'est passé comme si la rivalité sur les espaces géographiques avait pris le pas sur les négociations des espaces thématiques.

“ LES EUROPÉENS NE PEUVENT TROUVER DE POSITION COMMUNE NI DANS UN FRONT ANTI-RUSSE, NI DANS UNE POLITIQUE D'APAISEMENT ”

Suite à ces trois inflexions géopolitiques, les Européens ne peuvent trouver de position commune ni dans un front anti-russe qui deviendrait vite inopérant car invivable pour plusieurs États membres (États baltes, Hongrie, Slovaquie, Bulgarie) ni dans une politique d'apaisement qui ne tiendrait pas compte du rapport de force établi par le Kremlin et qui heurterait les opinions publiques. Même s'il est souhaité par certains, un *reset* à l'européenne avec la Russie est impossible dans la mesure où un cran a été franchi dans la défiance mutuelle.

1.1.3. Les trois écueils de la période post-soviétique

En pratique, les Européens doivent désormais dépasser les trois grands écueils sur lesquels ils ont achoppés dans leurs relations avec la Russie dans le passé récent. Il ne s'agit pas d'attribuer l'agressivité de la Russie uniquement à des erreurs européennes¹⁵. La dynamique interne du pays explique en large part l'hostilité à l'Europe, dans le sillage du conflit traditionnel dans les élites russes entre « occidentalistes » et « slavophiles » et de la poussée d'idéaux nationalistes revanchards et militaristes¹⁶. Il s'agit d'éviter, pour l'avenir, les erreurs déjà bien identifiées :

- 1. La condescendance économique et l'indifférence géopolitique** qui caractérisent les années 1991-1999 ; la Russie est alors plus vue comme un problème à résoudre (gestion du stock d'armement nucléaire, criminalisation liée à l'effondrement économique) que comme un système à transformer selon les règles européennes.

14. Parmentier Florent, « A l'Est, la crise du messianisme démocratique européen », *Telus*, 3 février 2016.

15. Blot Ivan, *La Russie de Poutine*, Paris : Bernard Giovanangeli éditeur, 2016.

16. Eltchaninoff Michel, *Dans la tête de Vladimir Poutine*, Arles : Actes sud, 2014, chapitres 6 « Le rêve eurasiste », p. 101.

2. **Le désenchantement et la méfiance** à l'égard de la construction du nouveau régime durant la « décennie Poutine » (1999-2008) ; à l'occidentalisme modéré des débuts et des années Medvedev a succédé un projet de réaffirmation de la puissance russe dans l'espace post-soviétique et au-delà. De la méfiance réciproque, les partenaires sont passés à l'incompréhension voire à l'hostilité.
3. **L'idéologisation et la dégradation des rapports** avec la Russie, particulièrement fortes depuis le retour de Vladimir Poutine à la présidence de la Fédération (2012, et plus encore depuis 2014 avec la crise ukrainienne). Autoritaire, peu soucieux des droits de l'Homme, le régime Poutine semble à la fois vouloir se distinguer des Européens mais également regretter d'être marginalisé par ces mêmes Européens. La question des valeurs sépare de plus en plus Russes et Européens.

De fait, depuis la fin de l'URSS en 1991 jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine, en 1999, plusieurs facteurs structurants ont dominé les relations Europe-Russie.

“ LA CHUTE DE L'URSS A
CONDUIT LES EUROPÉENS À SE
DÉSINTÉRESSER DE LA RUSSIE
AU MOMENT OÙ ELLE ÉTAIT LE
PLUS SUSCEPTIBLE D'ÊTRE
OUVERTE À SON INFLUENCE ”

Suite à l'euphorie de la Perestroïka, certains Européens ont pensé faire partie du camp des vainqueurs de la Guerre Froide face à des Russes considérés comme les vaincus de ce conflit multiforme. L'extension de l'OTAN à certains anciens membres du Pacte de Varsovie (Pologne, États baltes, Roumanie, Bulgarie, Hongrie, Slovaquie) en Europe centrale et orientale a pu manifester cette tendance. L'esprit des Accords d'Helsinki (1975) ainsi que les actions de l'OSCE ont connu un effacement qui a conduit à un affaiblissement de la gestion commune des questions de défense, de sécurité et de droits de l'homme avec les Russes. La montée de l'hyperpuissance américaine, le développement de la Chine, les crises du Moyen-Orient, entre autres, ont conduit à une marginalisation de la Russie dans l'espace et les représentations européennes. **La chute de l'URSS a conduit les Européens à se désintéresser de la Russie au moment même où elle était le plus susceptible d'être ouverte à son influence.** Il est aujourd'hui nécessaire de réinvestir ce champ d'études et d'étudier la Russie comme le principal rival et partenaire de la zone européenne. En tout cas comme un acteur majeur de l'espace européen.

En somme, l'Europe doit aujourd'hui prendre conscience qu'elle est désarmée face à l'action de la Russie parce qu'elle la considère souvent soit à l'aune de la période 1985-1999 où celle-ci était proche d'un État failli soit à celle des années 1970 où l'URSS était une puissance mondiale active sur l'ensemble du continent. Il est temps désormais de considérer la Russie telle qu'elle est, dans ses faiblesses structurelles et ses actions extérieures agressives, comme une puissance en reconstruction encore fortement handicapée par ses déséquilibres internes.

1.2. La « décennie Poutine » et la montée des tensions

Au pouvoir depuis 1999 en position de Premier ministre ou de Président de la Fédération, Vladimir Poutine aura été, à la fin du présent mandat, aussi longtemps au pouvoir que Brejnev. Son bilan, sa brutalité et sa popularité sont des questions récurrentes parmi les Européens. Certains louent ses talents de constructeur d'une Russie désemparée à la fin des années 1990. D'autres critiquent la mise en place d'un régime autoritaire et corrompu dans les années 2000.

1.2.1. La politique européenne de Vladimir Poutine : coopérations limitées et défiance par défaut

Ses mandats successifs ont été marqués par des tensions et des apaisements alternés avec l'Europe. Ces alternances tactiques ont paralysé la formulation d'une politique européenne unifiée et consistante dans la durée.

Les institutions et les États membres de l'Union ont développé des politiques de coopération et de partenariat qui ont répondu à sa vocation historique de promoteur des principes démocratiques, mais qui ont suscité des inquiétudes côté russe. L'Europe s'est aveuglée sur l'impact de ses politiques dans les représentations russes :

elle y est apparue comme un rival au moins aussi dangereux pour le renouveau de la Russie que l'OTAN. À cet égard, la politique d'élargissement et celle de voisinage de l'Union européenne ont sans doute minoré les réactions russes.

La Russie a déployé tous azimuts des politiques de lutte contre les phénomènes qui lui semblaient hostiles : révolutions de couleur (en Europe orientale, en Asie centrale), candidatures des anciennes Républiques soviétiques à l'OTAN (États baltes et, aujourd'hui, Géorgie, Ukraine), dispositifs anti-missiles américains, reconnaissance de l'indépendance du Kosovo à l'égard de la Serbie, guerres dans le Caucase, etc.

En somme, la figure même du président russe a réussi à absorber une large part des débats entre Européens sur l'attitude à avoir vis-à-vis de la Russie. En alternant période de tensions et périodes de détente, en focalisant sur lui-même les débats et en mettant le débat interne européen à son diapason (en se rapprochant périodiquement de l'Italie, de Chypre, de la Hongrie, etc.), le président russe a réussi à imposer son tempo aux relations UE-Russie.

1.2.2. Dépasser le débat « pour ou contre Poutine ? »

On aurait toutefois tort de résumer l'incompréhension entre la Russie et les Européens à la seule figure de Vladimir Poutine. La politique russe de l'Union européenne ne peut se résumer à un affrontement entre « Poutinophobes » et « Poutinolâtres ». Diviser les Européens entre eux est en effet un levier d'action traditionnel des dirigeants russes et éclipse la recherche des véritables intérêts de l'Union.

Si les années 1990 ont été celles des nouveaux capitalistes et des oligarques, les années 2000 ont vu la montée en puissance des « *siloviki* », c'est-à-dire des hommes issus des institutions de sécurité. Dans ce contexte, le rôle de Vladimir Poutine n'est pas tant d'imposer un ordre à toute la société que d'arbitrer entre différents pouvoirs, plus ou moins bien disposés envers l'Occident, afin d'assurer une stabilité politique.

L'arrivée de Vladimir Poutine coïncide également, dans la sphère économique, avec une prospérité réelle mais déséquilibrée car basée sur l'exportation d'hydrocarbures vers l'Europe, mais aussi à une réaffirmation de la rivalité géopolitique avec les projets euro-atlantiques. De son côté, tant les institutions bruxelloises que les États membres ont négligé l'inquiétude rampante de la Russie, ce qui a conduit au durcissement progressif des tensions. En grande partie inconsciente de la dégradation de la situation, l'Union européenne a peiné à se doter d'une ligne d'action claire et compréhensible.

À la fin des deux décennies perdues, les relations russo-européennes ont sans doute atteint un point de tension maximale où la définition des intérêts européens réels est brouillée.

1.2.3. Entre l'Europe et la Russie, vers un conflit de valeurs ? Démocratie libérale européenne contre démocratie souveraine russe

“ ENTRE LA RUSSIE ET L'EUROPE, IL N'EXISTE PAS OU PLUS D'OBJECTIF DE LONG TERME OU D'HORIZON MÊME IDÉALISÉ ”

Cette focalisation extrême s'accompagne d'une incapacité de plus en plus évidente à comprendre les évolutions de la Russie contemporaine. Entre la Russie et l'Europe, il n'existe pas ou plus d'objectif de long terme ou d'horizon même idéalisé. Par exemple l'idée de la « maison commune » de Gorbatchev ou le projet de « Grande Europe » ne rencontrent aujourd'hui qu'un écho très limité. Sans grande portée pratique, elles paraissent même incongrues. La Russie est surtout préoccupée, depuis 2004 de figurer à parité avec l'Europe. Quant à l'Europe, elle considère la Russie comme un corps presque étranger au continent. De plus, les canaux de communication ne permettent pas la tenue d'un dialogue sérieux, renforçant la perception de l'autre comme agresseur.

L'évaporation des perspectives – même lointaines et théoriques – de regroupement de l'Europe et de la Russie sous un toit commun souligne que le fossé entre Europe et Russie tend à être axiologique. Entre l'Europe de

l'État de droit et la Russie poutinienne de la « démocratie souveraine » ou de la « démocratie illibérale », le fossé idéologique s'accuse. Les valeurs démocratiques libérales ont fait l'unité et le rayonnement de l'Europe. Pacifisme et culte du droit, respects des libertés fondamentales et État de droit, pluralisme et protection des citoyens, tous ces principes moraux, juridiques et institutionnels sont le socle européen qui a permis de cimenter la solidarité entre États membres fondateurs et d'attirer les États membres notamment lors du grand élargissement de 2004.

La Russie tend, elle, à se présenter comme un modèle de « démocratie souveraine » autrement dit d'État où l'organisation régulière de compétitions électorales ne s'accompagne ni de la protection des minorités (politiques, sexuelles, religieuses, ethniques) ni d'un pluralisme rendu effectif par des contre-pouvoirs efficaces. Elle voudrait allier ce contre-modèle institutionnel à une idéologie réactionnaire en matière de mœurs et à une vocation chrétienne en matière de relations internationales.

Certaines forces politiques internes à l'Union européenne (PiS polonais, FN français, FPÖ autrichien, Fidesz et Jobik hongrois, etc.) sont ouvertement favorables aux objectifs de la « démocratie souveraine » de sorte que le conflit des valeurs sépare non seulement l'Europe de la Russie mais également l'Europe de l'Europe elle-même. Optiquement et par effet de propagande électorale, la question russe devient une question intérieure de l'Union européenne.

Le choix d'aujourd'hui pour les Européens ne réside donc pas entre l'apaisement avec Poutine ou la politique d'ostracisme envers la Russie ; il est nécessaire d'avancer sur des partenariats inédits, à l'heure où les vieilles recettes comme celles de l'élargissement ne fonctionnent plus, et où les politiques européennes semblent manquer de capacité d'innovation et de moyens. Il est donc urgent de sortir du manichéisme et de l'idéologie vis-à-vis de la Russie. Car une approche idéologique de la Russie menace artificiellement l'unité de l'Europe.

“ UN CERTAIN NOMBRE
D'ÉLÉMENTS PLAIDENT
POUR UNE RELATION
RÉALISTE AVEC LA RUSSIE ”

Ainsi, pour juguler les effets négatifs de deux décennies perdues, il faut accepter l'idée que la Russie ne va plus naturellement vers l'UE comme c'était espéré, étant de manière croissante attirée par la Chine ou l'Eurasie. Cependant, un certain nombre d'éléments plaident pour une relation réaliste avec la Russie : les Européens vont rester le premier débouché et les premiers investisseurs dans un horizon de moyen à long terme. Ainsi, selon Eurostat, les IDE de l'Union européenne en Russie sont, en stock, de 154,8 Mds€¹⁷. Si Moscou entend défendre ses propres intérêts, valeurs et termes de références, cela ne doit pas empêcher les Européens et les Russes de se mettre au moins d'accord sur le champ de leurs désaccords¹⁸, plutôt que d'espérer régler l'ensemble des problèmes d'une seule fois. C'est donc à davantage de dialogue qu'il faut appeler, à plusieurs niveaux (incluant les politiques, mais aussi militaires, experts et représentants de la société civile).

17. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6623261/2-11022015-AP-FR.pdf/43465c24-c7f9-4252-9f87-d371fb1a0283>

18. Sur les incompréhensions mutuelles des deux partenaires, voir Kadri Liik, « How to Talk to Russia », *European Council on Foreign Relations*, 18 décembre 2015.

2. Identifier les intérêts réels de l'Union européenne face à la Russie : convergences partielles et rivalités structurelles

2.1. Pour une Realpolitik européenne vis-à-vis de la Russie

Pour renouveler l'approche des relations avec la Russie, les Européens doivent les inscrire dans un cadre réformé. Pour mieux anticiper des risques soulevés par la Russie, pour être plus proactif dans l'élaboration des lignes politiques vis-à-vis de l'activisme international de la Russie, pour prévenir les divisions intra-européennes suscitées par la question russe et pour mieux assurer son rayonnement continental, l'Europe pourrait appuyer son messianisme pacifique et démocratique sur une approche plus réaliste et plus dépassionnée de la Russie.

2.1.1. Le rapport de force comme point de départ de la négociation et non comme obstacle à la composition entre intérêts

Par-delà la controverse idéologique que le « modèle poutinien » voudrait instiller en Europe, les débats européens pourraient porter sur l'identification des intérêts tangibles de l'Union à l'est et au sud. L'approche irénique comme l'analyse militante partagent en effet un certain aveuglement sur la stratégie de fermeté à l'égard de la Russie. Loin d'être une source de blocage dans les relations avec le Kremlin, la fermeté (dont les sanctions sont une des parties) peut être considérée comme la condition *sine qua non* de toute négociation avec la Russie. Loin de ruiner par avance les coopérations partielles, l'établissement d'un rapport de force avec la Russie facilite la convergence.

Dans les crises géorgiennes, ukrainiennes, baltiques et syriennes, Moscou a en effet tendance à poursuivre son avantage sur le terrain tant qu'elle ne rencontre pas de résistance concrète. Cela est également le cas dans les relations bilatérales avec de vieux États européens comme la Suède : cyberattaques et incursions sous-marines sont destinées à tester la résistance du Royaume de Suède. Pour l'amener à composer, ses rivaux doivent lui opposer une attitude de fermeté. Ainsi, les initiatives de l'OTAN dans l'espace baltique en positionnant des troupes par roulement aux bornes de l'espace soviétique sont moins le gage d'une escalade sans fin que la montée d'un cran du bras de fer traditionnel.

L'alternance de périodes de tensions et de périodes de coopération est intrinsèque dans le partenariat/rivalité avec la Russie. Si les Européens refusent le rapport de force, ils lanceront un signal funeste de faiblesse aux pouvoirs publics russes. Mais, s'ils se cantonnent au rapport de force, ils risquent également de desservir leurs propres intérêts. Organiser des alternances entre coopérations et tensions est essentiel pour peser sur la Russie ainsi que les négociateurs habitués à la Russie le relèvent souvent¹⁹.

“ UNE APPROCHE GRADUÉE ET SECTORIELLE D'UNE ÉVENTUELLE SORTIE DES SANCTIONS DOIT ÊTRE PRIVILÉGIÉE SUR UNE APPROCHE BINAIRE ”

En somme la levée des sanctions doit principalement être abordée sous l'angle du maintien du rapport de force sur le long terme. Une approche graduée et sectorielle d'une éventuelle sortie des sanctions doit être privilégiée sur une approche binaire (sanctions ou levée complète des sanctions).

Une précaution doit être observée pour garantir la cohésion de l'Union : la levée des sanctions ne peut être envisagée comme la contrepartie de l'action de la Russie au Proche-Orient. Cela établirait un *linkage* funeste entre le dossier syrien et le dossier ukrainien car cela équivaudrait à considérer que les principes de souveraineté nationale et d'intégrité territoriale peuvent constituer des concessions dans une négociation plus globale. Les autorités et

19. Lefebvre Maxime, « La Russie et l'Occident : dix contentieux et une escalade inévitable ? », *Question d'Europe*, n°379, 26 janvier 2016, Fondation Robert Schuman. Maxime Lefebvre conclut ainsi son papier : « Fixer au bon endroit le curseur entre dialogue (coopération) et fermeté (sanctions de l'UE, mesures de réassurance de l'OTAN), ouvrir là la désescalade, c'est l'enjeu d'une stratégie qui doit se donner du temps et de la mesure, en combinant le rapport de force et la diplomatie. »

l'économie russe sont aujourd'hui particulièrement sensibles aux sanctions dans la mesure où la situation macro-économique globale est actuellement mauvaise.

Ainsi, les principaux indicateurs économiques de la Russie tels que les mesurent la Banque Mondiale et le FMI trahissent une faiblesse structurelle que ne doit pas masquer l'accumulation de réserves de change (estimées à 380 544 millions de US\$ par les institutions de Bretton Woods à février 2016²⁰). Ainsi, selon les données du FMI de janvier 2016, la trajectoire du PIB russe est peu favorable : après une stagnation du PIB en 2014 à +0,6% de croissance, celui-ci s'est contracté de -3,7% en 2015 et est projeté une nouvelle fois en contraction à -1% pour 2016 sous la double influence de la chute des prix des hydrocarbures et des sanctions européennes²¹. La Banque mondiale prévoit une trajectoire comparable pour le PIB de la Russie : après une contraction du PIB estimée à -3,8% en 2015, elle prévoit, en 2016, une contraction de -0,7% en 2016 et un retour à une croissance molle en 2017 à 1,3%²². Quant à l'inflation, mal récurrent de l'économie post-soviétique, elle est repartie à la hausse : si elle semblait contenue à 5,1% en 2012, elle est repartie à la hausse en 2014 à 7,8% et en 2015 à 15,5%.

Les indicateurs de développement trahissent également une dégradation générale de la situation socio-économique russe. Ainsi, la Banque mondiale note que le PIB par habitant est en repli depuis le point haut de 2013 où il était de 13 810 US\$.

Toutefois, un retournement de la conjoncture est possible. Elle rendra alors l'économie russe moins vulnérable aux sanctions européennes. De plus, la mise en place d'alliance de revers, notamment avec la Chine, suite à la conclusion d'un accord gazier important en mars 2014, risque de faire perdre aux sanctions leur efficacité à terme.

La perspective de levée des sanctions doit être utilisée, vis-à-vis de la Russie pour l'amener à infléchir son action dans le Donbass et la Baltique tant que la dégradation de son économie la rend particulièrement sensible à celles-ci. Une trajectoire dans la sortie des sanctions pourrait être la suivante : un maintien voire un durcissement à l'occasion de la prochaine clause de rendez-vous, fin janvier 2017, puis une sortie graduelle d'un système qui produira de moins en moins d'effets, sur le modèle de l'accord conclu avec la République islamique d'Iran le 14 juillet 2015.

2.1.2. Une approche désidéologisée, globale et multilatérale est nécessaire

“ LA POLITIQUE RUSSE DE L'UNION EUROPÉENNE PEUT SE DONNER LA POSSIBILITÉ DE DÉPASSER L'IRÉNISME NAÏF COMME L'HOSTILITÉ DE PRINCIPE ”

Une approche globale des intérêts de l'Union européenne à l'est et au sud est indispensable. Les désaccords entre Européens ont en effet souvent tenu aux différences d'exposition aux risques géopolitiques soulevés par la Russie. Limiter la relation avec la Russie à l'approvisionnement en hydrocarbures, à la lutte contre le terrorisme, à la résolution de la crise syrienne, c'est, à coup sûr, susciter des dissensions entre Européens. Comme l'a montré la Communication de la Commission du 16 octobre 2014 sur la résilience de court terme du système gazier européen²³, les États membres n'étant pas tous exposés de la même façon aux risques de rupture de fourniture de gaz en provenance de

Russie, ils n'auront pas des intérêts spontanément convergents dans les relations avec ce pays. De même, les différences d'exposition aux actuels risques migratoires en provenance du Moyen-Orient ne peuvent à coup sûr faire surgir spontanément un intérêt général européen. Regrouper les différents intérêts sectoriels au sein d'une même politique européenne est donc indispensable pour prévenir les initiatives nationales non-coordonnées vis-à-vis de la Russie.

20. <https://www.imf.org/external/np/sta/ir/IRProcessWeb/data/rus/eng/currus.htm#l>

21. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/update/01/>

22. <http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects#data>

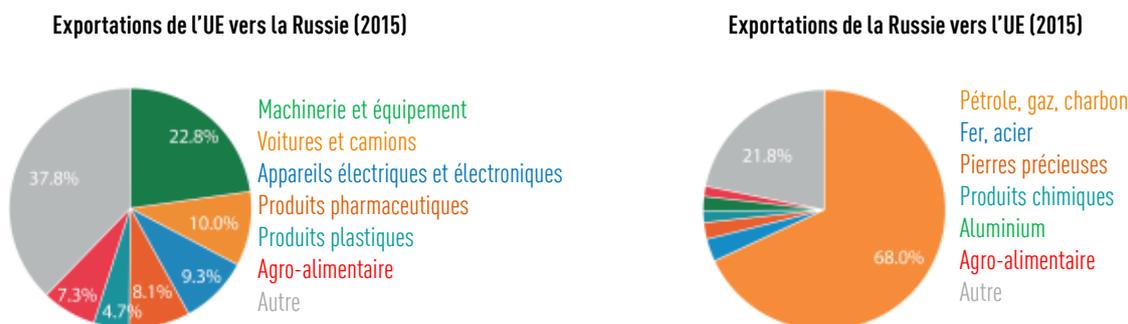
23. COM(2014) 654 final, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN ON the short term resilience of the European gas system Preparedness for a possible disruption of supplies from the East during the fall and winter of 2014/2015.

En partie désidéologisée, résolument globale (et non sectorielle) et continentale (et non bilatérale), la politique russe de l'Union européenne peut se donner la possibilité de dépasser l'irénisme naïf comme l'hostilité de principe. C'est ainsi qu'elle pourra ainsi identifier clairement : les intérêts qu'elle peut partager avec la Russie (en matière d'interdépendance économique, énergétique, sécuritaire) et les intérêts qui sont structurellement différents, voire divergents entre les deux entités.

2.2. Faire jouer l'interdépendance économique en faveur de l'Union européenne

Dans ses relations avec la Russie, l'Union européenne tend à minorer, tout à l'urgence de la réaction, la série d'atouts qui la placent dans une position de relative force vis-à-vis de la Russie. En particulier, les relations d'interdépendance énergétique, économique et financière ne jouent pas nécessairement et structurellement en faveur de la Russie. Pour mener une « politique russe » active, l'Union européenne doit prendre conscience de son ascendant et en jouer.

GRAPHIQUE 1 ► Les relations commerciales entre l'UE et la Russie



Source : [European Parliamentary Research Service Blog](#)

2.2.1. L'Union européenne, le principal rival géopolitique de la Russie sur le continent

Certes, pour l'UE, les relations avec la Russie proposent une série d'enjeux importants et pour sa cohésion et pour son rayonnement. La Fédération russe est actuellement le principal défi géopolitique de l'Europe sur le continent. Mais la réciproque est également vraie : l'Europe est la principale limite imposée à la Russie sur le continent en raison du relatif désengagement américain à l'extérieur durant la fin de la mandature Obama. Si l'Europe perçoit la Russie comme un risque pour sa propre stabilité, réciproquement, la Russie considère l'Europe comme un sujet de préoccupation ; l'Union propose en effet un modèle institutionnel et politique différent du sien, essaie de développer son action extérieure, mène une politique active dans des zones d'intérêt direct pour la Russie : outre l'Europe centrale et orientale Baltique, Mer Noire, Caucase. En minorant souvent sa propre puissance, l'Europe oublie qu'elle peut apparaître comme un risque pour les intérêts nationaux russes. Elle néglige par conséquent de promouvoir ses propres intérêts nationaux dans les tensions existant dans les zones de friction.

D'un point de vue historique, les relations avec la Russie ont pour enjeu l'extension de l'aire libérale de l'Europe vers l'est. La relation avec la Russie constitue à la fois l'opportunité et la limite de l'exportation des valeurs européennes (paix par le droit, respect des personnes et des biens, ouverture des sociétés et des économies) vers son « autre », l'espace slave, orthodoxe et post-soviétique.

D'un point de vue géostratégique, la Fédération de Russie est apparue comme un défi lancé à la cohésion européenne. Les différents États membres n'ont ni les mêmes préoccupations, ni les mêmes intérêts, ni les mêmes craintes vis-à-vis de la Russie. La proximité et l'éloignement géographiques jouent un rôle évident. La

“ LES RELATIONS
AVEC L'EUROPE SONT
ESSENTIELLES
POUR MOSCOU ”

dépendance énergétique, la proximité géographique ou les similitudes culturelles de certains États membres (Bulgarie, Roumanie, États baltes, etc.) est radicalement différente de l'éloignement géographique et de l'insensibilité économique de certains autres. Ainsi, ni le Portugal ni l'Espagne ne peuvent percevoir la Russie comme une menace directe à l'instar de ce que les autorités baltes ou polonaises rappellent régulièrement. Mais l'émergence de pouvoirs partisans des « démocraties souveraines » en Europe Centrale et le renforcement de mouvements populistes autoritaires et souverainistes dans toute

l'Union ont également un poids. Les relations avec la Russie ont désormais des enjeux internes à la scène politique européenne.

Si l'intérêt général européen est affecté par les relations avec la Russie, il convient également de garder en mémoire que les relations avec l'Europe sont essentielles pour Moscou.

2.2.2. Ne pas surestimer la position de la Russie et jouer de ses besoins structurels

La position intransigeante volontiers affichée par Moscou dans ses relations avec Bruxelles ne doit pas être prise au pied de la lettre : la Russie sait bien que l'Europe a sur elle d'importants leviers d'action. Pour Moscou, les relations avec l'Union européenne ont des enjeux importants et même existentiels. D'un point de vue commercial, l'UE est le premier client de la Russie alors que la Russie n'occupe pas une place aussi importante dans la balance commerciale de l'Union européenne. Ainsi, selon Eurostat²⁴, de 2008 à 2013, les exportations russes vers l'Union ont représenté entre 50% et 52% du total des exportations russes, plaçant l'Union européenne au premier rang des partenaires commerciaux de la Russie. Abordés du point de vue des intérêts de l'Union européenne, la relation commerciale avec la Russie est importante mais pas aussi critique : certes, la Russie est le troisième partenaire commercial de l'Union européenne ; certes, la tendance est, depuis les années 2000 à une croissance rapide atteignant son pic en 2012 et provisoirement interrompu en 2008-2009 ; certes, la balance commerciale en bien est déficitaire pour l'Europe en 2013, 2014 et 2015. Toutefois, les montants en jeu rapportés aux PIB respectifs des deux ensembles (18 412 Mds US\$ en 2014 pour l'Union européenne et 1 861 Mds US\$ à la même date pour la Russie selon la Banque mondiale²⁵) souligne le différentiel d'importance de la relation commerciale. La composition des exportations souligne également à quel point, si l'Union européenne est dépendante, globalement, des importations d'hydrocarbures et de métaux russes, la Russie est, quant à elle dépendante de l'Union européenne dans bien des secteurs. Ainsi, comme le souligne la Commission, les exportations de l'Union européenne vers la Russie étaient dominées par les machines-outils les denrées agricoles, les médicaments et les produits chimiques. Les termes de l'échange sont assez largement favorables à l'Union européenne²⁶ : une économie orientée vers l'export de matières premières dont les cours lui échappent en grande partie est plus dépendante de son client majoritaire qu'une économie diversifiée dotée d'un marché intérieur profond.

Autrement dit, la Russie a besoin de l'Union européenne sensiblement plus que l'Union européenne n'a besoin de la Russie. Le taux d'ouverture important de l'économie russe témoigne de l'impossibilité de l'autarcie économique pourtant officiellement célébrée depuis 2013. Et la Russie dépend des investissements directs à l'étranger européens dans la mesure où ces IDE constituent 75% du stock total des IDE en Russie en 2013, soit avant la crise²⁷.

Qu'il s'agisse des biens exportés vers l'Europe (173,2 Mds€) ou des services (11,5 Mds€), la part des échanges dans le PIB total de la Russie (1 900 Mds€ en 2014) est essentielle, alors qu'elle est évidemment moindre pour l'Europe.

24. <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/>

25. <http://data.worldbank.org/country/russian-federation>

26. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111720.pdf

27. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Foreign_direct_investment_between_the_European_Union_and_BRIC

“ LA RUSSIE A BESOIN DE L'UNION EUROPÉENNE SENSIBLEMENT PLUS QUE L'UNION EUROPÉENNE N'A BESOIN DE LA RUSSIE ”

Si la brève décennie 1999-2008 a été marquée par des taux de croissance annuels du PIB supérieurs à 5%²⁸, la prospérité russe n'a pas été mise à profit pour rééquilibrer le modèle de développement du pays. L'économie russe présente aujourd'hui, comme au début de la « période Poutine », les mêmes lacunes structurelles qui la placent dans une position de faiblesse à l'égard de l'Europe. Celles-ci sont bien identifiées.

La sur-dépendance aux hydrocarbures l'expose à des chocs exogènes : volatilité des cours et retournements de conjoncture mondiale. Selon la Banque mondiale, les ressources naturelles (pétrole, gaz, charbon, minéraux et forêts) représentent 16,2% du PIB russe sur la période 2011-2015²⁹ et 70% de ses exportations totales sur la même période³⁰. Le modèle économique russe est donc très largement soumis à la demande mondiale en énergie et en matières premières.

Ainsi, la crise mondiale qui s'est déclenchée en 2007, n'a pas immédiatement stoppé la croissance de la demande mondiale en matière énergétique. Mais elle a entraîné un tassement de la demande et a fini par entraîner une contraction du PIB de près de -7,8% en Russie en 2009 selon le FMI³¹.

De plus, dans le cas du gaz, cette dépendance l'expose aux risques de transit notamment via le corridor ukrainien comme en attestent les crises récurrentes (2005, 2009, 2014). Enfin, combinée à un appareil économique et administratif opaque, cette dépendance alimente les inégalités et la corruption en raison du poids des oligarques.

La corruption, traditionnelle dans l'économie tsariste puis soviétique tient à la place de l'État et de l'entourage du Kremlin dans l'économie. La Russie est classée au 136ème rang (sur 174) du classement de *Transparency international* en 2015. Conjugée à l'insécurité juridique sur la propriété privée, cela décourage les investissements étrangers et encourage à la fuite des capitaux vers les places financières étrangères (Londres, Dubaï).

Le sous-développement de son infrastructure bancaire : les systèmes de paiement et d'épargne domestique sont dépendantes des grandes banques étrangères et sont souvent adossés à des groupes énergétiques.

Si la balance commerciale est excédentaire (en moyenne de 8,4% du PIB de 1990 à 2013) grâce aux exportations énergétiques, minières et d'armement, le poids des importations de biens de consommation courante (aliments, meubles) expose la Russie à des dépendances importantes comme en attestent les difficultés d'approvisionnement consécutives aux embargos décrétés sur certaines denrées européennes. En 2013, la Russie a ainsi importé pour 11,86 Md€ de produits agricoles depuis l'Union européenne³².

La pauvreté et les inégalités dues à la concentration des revenus et des patrimoines sont élevées. Le taux de pauvreté (au sens de la Banque mondiale) a lui aussi augmenté de 10,7% de la population en 2012 pour atteindre 13,4% de la population en 2015³³. L'index de GINI est élevé (41,6 en 2013).

Dans son rapport de force avec l'Europe, la Russie enjolive sa puissance économique pour dissimuler qu'elle est handicapée par l'absence de réformes structurelles. Certes, en PPA, le PIB de la Russie est important : avant la crise avec les Occidentaux, en 2013, la Russie est rangée au 6ème rang mondial par le FMI³⁴ devant le Brésil et la France. Toutefois, en raison des déséquilibres internes de son modèle, la Russie est, en 2015 comme en 1998 et en 2009, à la merci de chocs exogènes comme des retournements des cours de matières premières

28. Les données qui suivent sont issues des statistiques de la Banque mondiale sur la Russie : <http://data.worldbank.org/country/russian-federation>

29. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>

30. <http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.FUEL.ZS.UN>

31. <http://data.imf.org/?sk=b5cda530-07b8-46c6-b829-1827df8b49c7&ss=1390030109571>

32. http://ec.europa.eu/agriculture/russian-import-ban/pdf/eu-exports-to-russia_en.pdf

33. <http://databank.banquemondiale.org/data/reports.aspx?source=2&country=RUS&series=&period=>

34. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata>

et de la contraction de la demande globale. Et l'Europe devrait pouvoir en jouer, comme elle le fait aujourd'hui en maintenant les sanctions au moment même où les cours des hydrocarbures sont défavorables à la Russie.

2.3. L'année 2015 : tensions maximales et rivalités structurelles

Fin 2015, les relations entre Union Européenne et Fédération de Russie sont prises entre deux tendances divergentes. D'un côté, des tensions prolongées sur le flanc est à propos de l'Ukraine (annexion de la Crimée, déstabilisation du Donbass). Elles ont conduit à l'adoption de sanctions de la part des Européens, le 31 juillet 2014³⁵, et de contre-sanctions de la part des Russes. Plus largement, elles ont explicitement pris un tour négatif latent depuis au moins une décennie. D'un autre côté, des préoccupations communes ont émergé sur le flanc sud.

“ LES DEUX ENTITÉS
GÉOPOLITIQUES SEMBLENT
OSCILLER ENTRE
INCOMPRÉHENSION
CONDUISANT À L'HOSTILITÉ ET
COHABITATION SUBIE ”

La Russie est apparue comme un partenaire utile dans le combat contre le terrorisme sunnite basé en Syrie. Toutefois, après une période de rapprochement relatif prôné par les pouvoirs publics³⁶ et les forces d'oppositions en France³⁷, les différences d'approches sont rapidement apparues. D'une part, la Russie et l'Europe n'ont pas les mêmes ennemis en Syrie : pour la Russie, le but de l'opération militaire a été de combattre tous les adversaires du régime al-Assad, qu'il s'agisse du Front al-Nosra, de l'Armée syrienne libre ou, dans une moindre mesure, Daech. Pour l'Europe, l'ennemi prioritaire est Daech, qui frappe dans les villes européennes et s'étend au sud de l'Europe (Lybie, Tunisie).

D'autre part, la Russie et l'Europe n'ont pas les mêmes alliés dans la région : si la Russie est, pour le moment, solidaire de l'axe chiite composé par les gouvernements de Téhéran, Bagdad, Damas et le Hezbollah au Liban, l'Europe, elle, a resserré son réseau d'alliance dans le Golfe avec les monarchies sunnites (Arabie saoudite, EAU, Qatar). Enfin, les buts sont bien différents dans le conflit : si la Russie cherche le maintien de ses intérêts en méditerranée orientale grâce à la survie du régime al-Assad³⁸, l'Europe, elle cherche une solution politique qui permette une évolution de régime. En somme, la proposition russe d'un front uni contre le jihadisme international érigé en ennemi commun est largement factice en l'état actuel.

En somme, les deux entités géopolitiques semblent osciller entre, d'une part, incompréhension conduisant à l'hostilité et, d'autre part, cohabitation subie dictée par la géographie et les complémentarités économiques.

2.3.1. Euromaidan, Crimée et Donbass : les tensions à leur maximum

Les crises ukrainiennes ont cristallisé toutes les tensions latentes ou sectorielles entre l'Union européenne et la Fédération de Russie. La révolution ukrainienne a reconduit les ambiguïtés de la révolution orange : s'agit-il d'une réforme pro-européenne, d'un clivage géographique et culturel inhérent à l'identité ukrainienne, d'un affrontement entre oligarques, etc. ? Le rattachement illégal de la Crimée à la Russie le 18 mars 2014 est apparu comme une remise en question des dispositifs de sécurité collective sur le continent et comme un cran supplémentaire dans le revanchisme russe. En effet, dans les « conflits gelés » sur les territoires géorgiens et moldaves, les opérations militaires russes ont commencé à essayer de renverser la dynamique de reflux russe sur les pourtours de l'ancien empire. Toutefois, avec l'Ukraine, l'activisme russe change de degré : il s'agit d'annexer une portion du territoire d'un État souverain important par sa population et par sa place dans le continent européen. Et il s'agit également d'entretenir une conflictualité réelle mais basse sur une large partie orientale de son territoire, le faisant apparaître comme un presque « État failli ». Les conflits dans le Donbass sont apparus comme la confirmation de la volonté russe (manifestée en Grèce, en Hongrie, à Chypre, dans la Baltique sur le plan diplomatique) de miner la cohésion européenne et les principes de la construction d'un espace de paix. Le cycle de sanctions européennes et de contre-sanctions russes semble durable. Il est aujourd'hui difficile d'apprécier qui souffre le plus des sanctions. Il est également difficile de savoir si les

35. Ces sanctions, initialement adoptées pour un an ont été prolongées depuis jusqu'au 31 juillet 2016, par décision du 21 décembre 2015.

36. Bret Cyrille et Parmentier Florent, « Nicolas Sarkozy à Moscou : un futur axe franco-russe ? ».

37. Bret Cyrille et Parmentier Florent, « La synthèse russe du président Hollande ».

38. Bret Cyrille, « Ce que Vladimir Poutine veut vraiment faire en Syrie ».

alliances économiques de revers nouées par la Russie ces dernières années suffiront à relancer une économie atone. En effet, le contrat signé avec la Chine en mars 2015 pour l'exploitation du gaz en Sibérie orientale s'est fait dans des conditions peu favorables aux intérêts russes : outre le fait que ce contrat prolonge la dépendance russe aux hydrocarbures, il s'est conclu à un prix manifestement inférieur à celui du marché et à des conditions d'investissement russes très lourdes.

“ LES TENSIONS AUTOUR DE L'UKRAINE ONT MANIFESTÉ LA NÉCESSITÉ DE LA FERMETÉ ET DE LA COHÉSION MAIS ÉGALEMENT LE BESOIN DE TROUVER UNE VOIE RÉALISTE ET DURABLE ”

2015 a sans doute marqué le point bas des relations de l'Union et de la Fédération mais a également manifesté les limites du conflit ouvert pour les intérêts européens, sensiblement différents des intérêts américains. En mars 2014, les États-Unis ont adopté un train de sanctions parallèles à celles de l'Union européenne. Mais leur éloignement stratégique et économique à l'égard de la Russie ne leur a pas fait sentir le coût de ces sanctions. Au contraire, plusieurs secteurs de l'économie européenne notamment dans le domaine de l'élevage et des produits laitiers ont durement ressenti ce choc. Ainsi, tout se passe comme si les Européens avaient seuls payés le prix des sanctions co-décidées avec les États-Unis. La perspective d'une présidence Trump risque de raviver les différences entre Union européenne et États-Unis dans les rapports avec la Russie³⁹. En effet, si le but avéré d'un potentiel président Trump est de se rapprocher de la Russie et de faire en sorte que les Européens assurent eux-mêmes leur sécurité, l'Union risque de faire les frais d'un isolationnisme républicain classique mâtiné d'une admiration personnelle déclarée du milliardaire pour l'homme fort du Kremlin.

Les tensions autour de l'Ukraine ont manifesté tout à la fois la nécessité de la fermeté et de la cohésion vis-à-vis de la Russie mais également le besoin de trouver une voie réaliste et durable dans les relations avec le principal rival sur le continent.

2.3.2. Des rivalités régionales de long terme qui ne se réduisent pas à une nouvelle Guerre Froide

Par-delà les tensions récentes et malgré les coopérations économiques structurelles, Union et Russie sont placées en situation de rivalités dans plusieurs espaces et sur plusieurs secteurs.

Il ne s'agit pas d'une « nouvelle Guerre Froide » en raison de plusieurs différences.

Première différence, l'opposition entre les deux entités n'est pas celles de blocs militaires unifiés cimentés par une opposition schmittienne idéologique : si la « démocratie souveraine » poutinienne est bien différente de la démocratie libérale européenne, elle n'a pas le même statut que celle-ci : le communisme était une idéologie à visée universaliste alors que les linéaments de doctrine (très composites) du régime poutinien ont une vocation strictement nationale. En d'autres termes, la Russie ne propose pas un modèle d'organisation politique et économique au monde⁴⁰ alors que l'Union européenne a, quant à elle, vocation à exporter ses idéaux de paix, de bonne gouvernance, de respect du droit, d'économie sociale de marché, etc. hors des frontières de ses États membres.

“ ENTRE LA RUSSIE ET L'EUROPE, LA GUERRE EST POSSIBLE ET LA PAIX PROBABLE, MAIS TOUTES DEUX SONT SECTORIELLES ET CIRCONSCRITES ”

Deuxième différence, les relations conflictuelles entre l'Europe et la Russie ne sont pas surplombées par un « équilibre de la terreur » tel que le décrivait Raymond Aron sous la formule « paix impossible, guerre improbable ». Depuis au moins la guerre de Géorgie en 2008, la guerre de la Russie avec ses voisins est plus que probable : elle est effective. Les atteintes à la souveraineté numérique de l'Estonie, notamment en 2007⁴¹, les violations des eaux territoriales de la Suède et, bien entendu, les opérations dans l'est de l'Ukraine, indiquent clairement que le conflit armé, sous une forme circonscrite, est possible entre la Russie et ses voisins. En revanche, la paix ou du moins la coopération est

39. Bret Cyrille, Lagane Guillaume, Parmentier Florent, « La politique étrangère du candidat Trump : vers le principe de réalité ? » <>

40. Eltchaninoff Michel, *Dans la tête de Vladimir Poutine*, Arles : Actes sud, 2014, chapitres 5 « La voie russe », p. 81.

41. Renaissance numérique, *Estonie. Se reconstruire par le numérique*, février 2015.

elle aussi possible et même réelle, comme en témoignent, au premier chef, l'ouverture de l'économie russe et ses interpénétrations avec l'économie européenne. En somme, entre la Russie et l'Europe, la guerre est possible et la paix probable, mais toutes deux sont sectorielles et circonscrites.

Troisième différence, l'Europe n'est plus le lieu d'une course aux armements. Certes, la Russie est engagée, depuis 2009, dans un vaste programme de modernisation de ses forces armées qui a porté les effectifs sous les drapeaux à plus de 850 000 soldats et l'effort de défense à plus de 4% du PIB en 2015. De son côté, l'OTAN a renforcé sa présence militaire en Pologne et dans les pays baltes. Mais si course aux armements il y a, elle se fait sans compétiteur du côté européen : toutes les puissances militaires du continent à l'exception de la Pologne, sont engagées dans une réduction de leurs dépenses militaires.

Les espaces de conflictualité sont les suivants :

- **Le Caucase et la Mer Noire** : ces espaces sont tiraillés entre une proximité géographique et historique à l'égard de la Russie et une volonté de rapprochement juridique et politique avec l'Europe. Ainsi, certains États caucasiens s'inscrivent dans une fidélité à Moscou, comme l'Arménie qui a rejoint l'Union économique eurasiatique. D'autres États, au premier chef la Géorgie, ont, eux, décidé de se positionner dans une relation privilégiée avec l'Union européenne. Les politiques commerciales sont ici en rivalité dans leur conception même. En effet, si la politique commerciale de l'Union européenne est essentiellement mise au service du développement économique, elle est, pour la Russie, un instrument de puissance⁴². Cette différence d'approche exige, de la part de l'Europe, une vigilance accrue dans la conduite des accords de partenariat avec les pays du Caucase. La dimension géopolitique ne peut plus être absente de la politique de voisinage de l'Europe.
- **La Baltique** : L'investissement de la Russie dans l'espace Baltique conduit à une vigilance redoublée de la part des États baltes, de la Finlande et de la Suède. Dans l'espace baltique, la Russie est engagée dans une politique visant à tester les limites de la solidarité interne de l'OTAN et de l'Union européenne. Elle mène ainsi régulièrement des incursions dans les eaux territoriales, dans les espaces aériens et dans le cyberspace de sorte que des États traditionnellement neutres comme la Suède et la Finlande s'interrogent ouvertement sur un rapprochement avec l'OTAN dans les mois qui viennent. Ainsi, au fil des exercices réalisés par l'OTAN dans la zone, les forces armées russes réalisent des manœuvres militaires, notamment aériennes, qui éprouvent la réactivité, la solidarité et la résistance des alliés de l'OTAN.
- **L'Arctique** : il est également fortement réinvesti par la Russie sans réaction ni contre-stratégie des Européens au sens large. Ainsi, côté russe, les forces armées mettent sur pied une force permanente nouvelle, forte de plus de 6 000 hommes, resserrent le maillage des bases militaires sur les chapelets d'îles de l'océan Arctique (îles Kotelnny, et Wrangel), déploient des brigades arctiques, créent des unités de drones notamment sur la péninsule des Tchouktches. En somme, l'espace arctique russe se remilitarise. En outre, la Russie a présenté à la Commission des plateaux continentaux de l'ONU une nouvelle demande d'extension de ses eaux territoriales et de sa zone économique exclusive le long des dorsales de Lomonossov et Mendeleïev. Occuper et étendre le terrain est le maître mot. Il s'agit pourtant d'une fenêtre d'opportunité unique pour les Européens⁴³ : l'activisme de la Russie tous azimuts leur donne les moyens d'étendre leurs intérêts dans cette zone stratégique où ils sont présents ne serait-ce que par le Danemark, l'Islande et la Finlande.
- **L'est de l'Ukraine** : les questions ukrainiennes (Crimée et Donbass) risquent de se prolonger en conflit gelé durable : l'annexion de la Crimée semble consacrée dans les faits et reste inacceptable en droit ; la situation du Donbass exige une évolution nécessairement longue de tout le système institutionnel, partisan et économique de l'Ukraine.

42. Guitton Jocelyne, « Union européenne et Union économique eurasiatique : concurrence ou coopération ? », *Telos*, 21 janvier 2016.

43. Baev Pavel K and Boersma Tim, « With Russia overextended elsewhere, Arctic cooperation gets a new chance », *Brookings*, 18th February 2016.

- **Les positions énergétiques** respectives des différents États membres compliquent une relation fournisseur-client tendue par des considérations géopolitiques sur les tracés des voies d'acheminement, comme le montre l'exemple du gazoduc Nord Stream transportant du gaz russe vers le marché allemand en passant par la mer Baltique⁴⁴.
- **Le cyberspace** : les agences nationales de sécurité informatique des États membres de l'Union européenne pointent régulièrement que les menaces en matière de cybercriminalité et de cyberespionnage trouvent des racines profondes dans l'espace russe. Dans le sillage de l'agenda numérique de l'Union européenne du 6 mai 2015, l'Union européenne doit intégrer la défense de sa « souveraineté numérique » contre les menaces russes comme une priorité.

3. Propositions pour une politique russe de l'Union européenne

3.1. Scénarios pour 2017, année décisive pour les relations de l'Union européenne avec la Fédération de Russie

“ EN JANVIER 2017, LES ÉTATS MEMBRES EXAMINERONT LA POSSIBILITÉ DE RECONDUIRE, DURCIR, ALLÉGER OU DÉMANTELER EN PARTIE LES SANCTIONS ”

En janvier 2017, les États membres examineront la possibilité de reconduire, de durcir, d'alléger ou de démanteler en partie les sanctions adoptées envers la Fédération de Russie. Par-delà cette échéance de court terme, la tenue d'élections générales en France et en Allemagne, ouvre un moment potentiellement charnière dans les relations de l'Union européenne avec la Fédération de Russie. Trois scénarios se dégagent en effet de la trajectoire que ces relations ont suivie depuis la fin de l'URSS : le durcissement des différentes tensions aboutissant à un conflit plus patent ; le changement de cap menant à un apaisement puis à l'élaboration d'un partenariat continental ; ou encore – et c'est le scénario privilégié ci-dessous – la continuation d'une relation ambivalente combinant coopérations inévitables et différends structurels.

3.1.1. Le scénario de l'exacerbation des tensions

Il serait la continuation et l'amplification des difficultés actuelles : l'UE, embarrassée par le Brexit, par le prolongement de la crise grecque, par l'opposition d'une partie de la Mitteleuropa (Autriche, Hongrie, Slovaquie, Pologne) aux politiques communes d'accueil des migrants et des réfugiés, serait plus vulnérable car moins solidaire dans ses réponses aux initiatives russes. Si cet affaiblissement intérieur se combinait avec une remontée des cours des hydrocarbures, un constat d'échec sur la mise en œuvre des Accords de Minsk II, sur la réforme des institutions ukrainiennes et sur la persistance de l'instabilité en Moldavie, l'Union européenne offrirait un front désuni à la Russie et ferait sans doute l'objet d'initiatives redoublées sur son flanc est : la Russie mettrait sans doute à profit cette situation peu favorable pour continuer à pousser son avantage et à promouvoir ses intérêts dans son « étranger proche » (Caucase, Ukraine, Baltique) où l'Union a plusieurs États membres et États partenaires.

3.1.2 Le scénario de l'apaisement des tensions conduisant à un nouveau partenariat

Ce serait, quant à lui, le symétrique du précédent : à la résolution des crises européennes se conjuguerait la persistance des faiblesses russes. Si l'Union européenne parvient à sortir indemne des échéances électorales prochaines de plusieurs États membres majeurs, si la politique de sanctions continue à produire sur la Russie

44. Pellerin-Carlin Thomas, Vinois Jean-Arnold, "Nord Stream 2: A Decisive Test for EU Energy Diplomacy", Natural Gas Europe, 16 décembre 2015.

d'autant plus d'effets que les cours des hydrocarbures restent bas, alors les autorités russes seront davantage amenées à composer avec les demandes européennes. Toutefois, cette hypothèse est obérée par le facteur idéologique que constitue le réflexe obsidional nationaliste qui constitue un ressort essentiel du régime actuel.

3.1.3. Par-delà guerre et paix : conflictualités structurelles et partenariats sectoriels

En tout état de cause, ces deux scénarios, pour stimulants qu'ils soient, ne tiennent pas compte de la métamorphose des relations au sein du continent. Les modes d'actions utilisés par la Russie pour sa politique extérieure (cyberattaques, tests de résistance imposés aux pays voisins, *soft power* visant à instiller des divisions au sein de l'Union européenne, création de situations de fait, prolongation des « conflits gelés » en « conflits pourris » visent à placer les relations de la Russie et de ses voisins par-delà la distinction claire entre conflit et partenariat, au-delà de la division entre guerre et paix. Vladimir Poutine n'est pas Léon Tolstoï. Il a développé avec ses voisins et partenaires un type de rapport de force qui combine des éléments de conflictualité et des domaines de coopération. Et toute sa force est moins de planifier scrupuleusement une stratégie impériale dont il n'a pas les moyens que d'utiliser à plein les opportunités ouvertes par la conjoncture. C'est sur la persistance de ce

“ POUTINE A DÉVELOPPÉ AVEC SES VOISINS ET PARTENAIRES UN TYPE DE RAPPORT DE FORCE QUI COMBINE DES ÉLÉMENTS DE CONFLICTUALITÉ ET DE COOPÉRATION ”

scénario hybride et hautement évolutif que l'Union européenne doit s'appuyer, à court terme pour maintenir les sanctions tout en énonçant clairement les conditions de leur démantèlement progressif et, à plus long terme, pour rétablir des partenariats sectoriels favorables à sa propre prospérité.

En somme, ce scénario est doublement hybride. Il est mixte comme l'action de la Russie envers l'Europe. Mais il inclut nécessairement la complexité de la position de l'Union européenne. D'une part, l'antagonisme entre l'Europe et la Russie ne date pas de la guerre du Donbass, et il est vraisemblable qu'il est là pour encore durer dans la mesure où une dizaine de contentieux sont encore en cours entre Russes et Européens⁴⁵. D'autre part, la proximité géographique, économique et culturelle induit le partage d'un certain nombre d'intérêts communs.

3.1.4. Directions pour la politique russe de l'Union européenne

Dans ce cadre, la politique européenne de moyen-long terme peut s'orienter dans trois directions : le changement de régime, l'affaiblissement de la Russie ou le partenariat limité mais utile.

Le premier cap est de nature idéologique, consistant en l'exportation du modèle européen : elle a été poursuivie depuis 1991, sans donner de résultats probants en la matière. Plutôt que d'imposer un modèle dans son ensemble, il convient sans doute de donner une priorité aux valeurs 'réalisables' (promotion de l'État de droit, lutte contre la corruption et les trafics) en attendant de passer à la promotion de celles qui sont remises en cause en Russie et dans plusieurs pays tentés par la « démocratie illibérale » (Pologne, Hongrie, Slovaquie)⁴⁶. Comme l'a récemment déclaré Mme Mogherini, les valeurs européennes font partie intégrante des intérêts essentiels de l'Union. Toutefois, l'exportation de ces principes dans le cadre d'un véritable « conflit des valeurs » avec la Russie aurait plusieurs torts : d'une part, accorder à la Russie le statut d'un contre-modèle qu'elle n'a pas, en dépit de ses protestations. Le nationalisme militarisé, le conservatisme moral et la crispation identitaire anti-pluraliste ne constituent pas actuellement un pôle d'attraction capable de rivaliser avec le modèle européen. D'autre part, elle transformerait le débat politique interne de l'Union européenne en question internationale (pour ou contre la Russie ?), ce qui ne ferait que renforcer les tendances centrifuges. Dans la promotion des valeurs européennes, il est essentiel de ne pas hausser le poutinisme au statut d'idéologie de rechange.

45. Lefebvre Maxime, « La Russie et l'Occident : dix contentieux et une escalade inévitable ? », *Question d'Europe*, n°379, 26 janvier 2016, Fondation Robert Schuman. Maxime Lefebvre énumère les dix principaux points de discordance entre l'Union européenne et la Fédération de Russie qui s'étalent des années 1990 à aujourd'hui : la Tchétchénie, l'élargissement de l'OTAN, le Kosovo, Vladimir Poutine, le rapport de force politico-militaire, les révolutions de couleur, le rôle de l'Union européenne et l'arme énergétique, le conflit géorgien, le conflit ukrainien et le conflit syrien.

46. Bret Cyrille et Parmentier Florent, « L'avenir de l'Union européenne se joue aussi en Mitteleuropa ! ».

La deuxième direction consiste à partir du principe qu'une Russie faible servirait automatiquement les intérêts européens. Or ce présupposé est potentiellement faux : un chaos en Russie nuirait certainement aux intérêts européens. En outre, il peut être aussi contre-productif dans la mesure où il soude la population derrière le régime, et encourage le régime à mener une politique hostile à la construction européenne en finançant des partis adverses. Les deux premières directions sont parfois mêlées dans les représentations, ce qui amène en Russie à considérer que la démocratie est une arme destinée à affaiblir la Russie. Or la Russie n'est pas monolithique et recèle en elle des tendances à la libéralisation.

La troisième direction s'appuie sur le besoin d'une politique pragmatique : mieux vaut un partenariat limité et utile qu'une hostilité tous azimuts. Le partenariat utile permettra de promouvoir nos valeurs sans que l'autre partie ne le conçoive que comme une faiblesse.

Cette direction réaliste permet d'éviter de nier l'interdépendance de fait entre les deux partenaires.

De fait, une politique européenne à destination de la Russie doit s'articuler autour de trois axes principaux :

- La résistance active aux risques de déstabilisation du voisinage, où l'Europe doit faire preuve de fermeté et donc d'unité dans le rapport de force ;
- Le renforcement des espaces sectoriels de concertation entre les Européens et la Russie ;
- Enfin, la préparation de nouvelles convergences économiques, afin de redonner une perspective de long terme au rayonnement de l'Union européenne à l'est.

Le premier axe se concentre sur les questions de sécurité, et son horizon d'action est le court terme ; le deuxième et le troisième concerne la diplomatie et l'économie, dont l'horizon d'attente est le moyen et le long terme. Avancer sur ces trois axes conjointement doit permettre aux Européens d'affirmer leurs positions et de faire émerger des positions communes.

3.2. Combattre activement les risques de déstabilisation de la *Mittleuropa* et du voisinage oriental

“ LES EUROPÉENS ET LES
RUSSES SAVENT QU'ILS SONT
CHACUN INCAPABLES DE
TRANSFORMER LEURS ZONES DE
VOISINAGE COMMUN SANS SE
HEURTER LES UNS AUX AUTRES ”

Les Européens et les Russes savent désormais qu'ils sont chacun incapables de transformer radicalement leurs zones de voisinage commun sans se heurter les uns aux autres. Ni l'europanisation rapide ni la re-russification ne sont possibles sans un surcroît de tensions.

En revanche, les Européens ont un intérêt à stabiliser ce voisinage afin de prévenir les risques de déstabilisation internes et périphériques.

Afin de mieux maîtriser les risques de déstabilisation du voisinage, les Européens sont amenés à actionner plusieurs leviers.

Adopter une politique raisonnée en matière de sanctions. Le débat sur les sanctions européennes à l'égard de la Russie risque de diviser de manière croissante les Européens, à la fois pour des raisons économiques et de politique interne. D'un côté, les sanctions ne peuvent être levées en l'absence de progrès significatifs sur l'application des accords de Minsk. Toute levée unilatérale des sanctions n'aboutirait qu'à radicaliser une partie de la population ukrainienne, en Europe Centrale ou dans le Donbass. De l'autre, à l'inverse, il faut également constater que l'effet des sanctions diminue généralement avec le temps, aboutissant à une impasse. Dans ces conditions, la possibilité de moduler une partie des sanctions en fonction des progrès réalisés, de manière graduelle sur l'énergie et la finance, est une option sur la table dont les Européens doivent discuter.

“ S’IL FAUT FAIRE PREUVE DE FERMETÉ DÈS LORS QUE LES INTÉRÊTS ET DES VALEURS DE L’UE SONT MENACÉS, IL CONVIENT ÉGALEMENT DE COMPRENDRE LES LIGNES ROUGES DE MOSCOU ”

Combiner les instruments de l’OTAN et les leviers d’action propre dans les rapports avec la Russie.

Le gouvernement russe actuel est certainement le plus autoritaire et le plus agressif depuis un quart de siècle ; s’il faut faire preuve de fermeté dès lors que les intérêts et des valeurs de l’UE sont menacés, il convient également de comprendre les lignes rouges de Moscou. Les tentatives d’élargir l’Alliance atlantique à la Géorgie et à l’Ukraine ont conduit à deux conflits ; le rôle de l’OTAN doit donc être celui de la réassurance de ses États membres, mais tout élargissement dans un pays post-soviétique semble pour le moment un casus belli avec Moscou. Quand les Européens s’en remettent à l’OTAN pour défendre leurs intérêts dans les relations avec la Russie, ils négligent de voir que l’OTAN est considérée, en soi-même, comme un sujet de préoccupation pour la Russie. Il convient donc pour l’Union européenne de jouer bien entendu de la corde otanienne quand les empiètements de souveraineté sont critiques. Mais il lui revient aussi d’utiliser ses propres outils (sanctions, négociations) pour ses intérêts économiques. Ainsi, dans l’espace baltique, l’Union européenne doit veiller à ce que la politique de l’OTAN – surtout dans la perspective des exercices militaires à prévoir cet été – montre bien la détermination des Occidentaux. Mais elle doit également faire jouer ses propres mécanismes de solidarité avec les Baltes, les Suédois et les Finlandais pour ne pas paraître s’en remettre à d’autres de sa propre sécurité. Enfin, l’OSCE est un forum de négociation actuellement malmené et bloqué mais qui peut être exploité pour faire peser sur la Russie tout le poids de son isolement. Les Européens auraient tout intérêt à renforcer leurs positions communes pour placer la Russie face à ses responsabilités dans le maintien de la sécurité et de la stabilité en Europe. En tout état de cause, la fermeté des Européens vis-à-vis des empiètements, des « tests de souveraineté » et des situations de faits suscités par l’action extérieure de la Russie ne peut se cantonner au canal de l’OTAN. À l’OSCE et à l’ONU, dans les relations bilatérales et dans les forums multilatéraux, les Européens doivent veiller à adopter la même fermeté de principe.

Explorer les actions à entreprendre dans la Baltique et l’Arctique. La fermeté est la bienvenue pour rassurer les États baltes, la Pologne ou la Suède, mais elle ne peut servir de seule politique. Par ailleurs, les difficultés que la Russie rencontre dans ses différentes actions extérieures (en Ukraine ou au Moyen Orient) offrent certainement de nouvelles perspectives de coopération en ce qui concerne l’Arctique, dont les enjeux en matière de ressources et d’environnement sont importants.

Créer un « club des amis de l’Ukraine » élargi afin de financer la reconstruction serait une mesure proprement européenne. Cette conférence internationale des donateurs doit cependant être amenée à distribuer les fonds sur le principe d’une conditionnalité stricte, en exigeant l’adoption de réformes politiques et économiques (corruption, respect de l’État de droit, etc.), comme l’a fait le FMI, mais en diversifiant les prêteurs.

Comme contrepoint apporté à cette initiative, il conviendrait de **fonder un forum UE - Russie - voisins**, afin de définir les intérêts légitimes et les intérêts illégitimes des différents partenaires, et envisager la création d’un secrétariat dédié. Distinct du Sommet du Partenariat oriental en raison de l’ajout du voisinage Sud (Maghreb et Machrek) et de la Russie, il permettra de définir un équilibre entre ce à quoi la Russie peut prétendre – ne pas être exclu des développements concernant le voisinage – et ce à quoi elle ne peut prétendre – menacer la souveraineté des États voisins. La création d’un secrétariat permettrait de suivre les développements spécifiques du voisinage partagé entre la Russie et l’UE.

L’Union européenne – et tout particulièrement le couple franco-allemand – doivent continuer à se montrer exigeante dans l’application des accords de Minsk-2. Exigeante envers les autorités russes dans les actions qu’elles doivent mener pour démilitariser l’Ukraine orientale et favoriser les missions OSCE. Et exigeante envers les pouvoirs publics ukrainiens dans le domaine des réformes institutionnelles. En effet, les modifications de frontières en Europe (au Kosovo, en Géorgie et en Ukraine) ont créé de dangereux précédents. Toutefois, il est important d’envisager une sortie des sanctions en contrepartie de l’application des accords de Minsk-2 et de la recherche d’une solution politique dans le Donbass, puis en Crimée.

L'Union européenne doit parvenir à inclure la Fédération de Russie dans l'objectif de stabilisation de l'arc Turquie - Syrie - Iran. La Russie est en passe de redevenir une puissance du Moyen-Orient, par les liens qu'elle a développé depuis plusieurs années avec l'Iran, ainsi que ses relations avec l'Armée syrienne. La brusque montée de tensions entre la Russie et la Turquie a mis les Européens en porte-à-faux ; la France souhaite coopérer avec l'Armée russe pour lutter contre Daech, tandis que l'Allemagne et d'autres donnent la priorité à la Turquie pour absorber l'afflux de migrants en provenance de Syrie. Européens, Américains et Russes sont donc amenés à se coordonner diplomatiquement autant que militairement, afin de gérer les conséquences de l'effondrement de l'État syrien. Enrôler les Russes derrière l'objectif de stabilisation de la région permettrait de dépasser les incompatibilités d'approches dans les négociations en cours à Genève.

Coopérer en matière de lutte contre le terrorisme et le crime organisé. La coopération en matière de lutte anti-terroriste existe déjà avec l'accord UE - Russie sur la protection d'informations classifiées en septembre 2010⁴⁷, ou la déclaration conjointe UE - Russie sur la lutte contre le terrorisme⁴⁸. Toutefois, les différentes avancées réalisées (renforcer la coopération en matière d'échanges d'information, échange de bonnes pratiques en matière de lutte anti-terroriste, approfondir la coopération dans un cadre multilatéral) ont toutefois été mises à mal dans le contexte des sanctions. Au-delà des calculs politiques de court terme, il convient donc de donner une priorité à cette coopération concernant les développements en Eurasie et au Moyen-Orient, par exemple dans le cadre du secrétariat du Forum UE - Russie - Voisins.

3.3. Renforcer les espaces de dialogue et de concertation

Si les Européens doivent agir avec fermeté en matière de sécurité, ils doivent aussi multiplier les canaux de discussion avec les Russes, afin de toucher davantage la société civile, les militaires et les étudiants. Afin de répondre à cette exigence, les Européens peuvent utiliser toute une gamme d'outils aujourd'hui sous-utilisés ou négligés. Là encore, l'approche est réaliste : il s'agit d'arrimer, autant que faire se peut, la Russie aux intérêts européens.

L'intégration des valeurs européennes dans les intérêts essentiels de l'UE est assurément un signe important à adresser à la Russie et sa prétention actuelle à proposer un contre-modèle. Mais cette approche par les valeurs n'exclut pas une approche réaliste. Entre les valeurs « réalisables » (État de droit) et les principes moins réalisables pour l'instant (droits des LGBT, pluralisme), il ne s'agit pas d'une alternative mais d'un phasage. Défendre les uns à court terme et les autres à plus long terme permet de prendre date avec la Russie et d'envoyer un signal à ses mouvements internes sans reprendre les travers de la condescendance messianique perçue comme agressive.

La facilitation en matière de visas, similaire à celle obtenue par d'autres partenaires. La facilitation en matière de visas est l'un des éléments phares de la politique de voisinage, l'un des leviers concrets d'influence pour l'Union européenne (5,8 millions de demandes de visas Schengen en 2014, mais seulement 3,5 millions en 2015), et un vecteur de changement au niveau de la société. Cette politique suscite évidemment la méfiance des Ministères de l'intérieur de différents États membres, mais elle conduit à des coopérations pragmatiques et souvent utiles. En outre, elle répondrait à une ancienne demande russe et placerait en fait la Russie parmi les voisins de l'UE.

“ LA CAPACITÉ DE RAYONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE EN RUSSIE EST IMPORTANTE MAIS ENCORE PEU DÉVELOPPÉE ”

Développer une stratégie de soft power européen à l'égard de la Russie. La capacité de rayonnement de l'Union européenne en Russie est importante mais encore peu développée. Pourtant, l'Union européenne jouit, malgré les discours officiels, d'un grand prestige parmi les populations russes. Déployer un soft power européen dans le contexte difficile réservé aux ONG en

47. Olga Potemkina, "The EU - Russia cooperation in fighting terrorism", *РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ РАН*, Working Paper n°1, 2015.

48. Conseil de l'UE, "Joint EU-Russia statement on combatting terrorism", Bruxelles, 28 janvier 2014.

Russie serait pourtant hautement nécessaire pour promouvoir les intérêts européens en Russie. Plusieurs outils classiques pourraient être remis à l'ordre du jour :

- La coopération en matière culturelle et linguistique : les programmes d'échange en matière culturelle, scientifique et éducative doivent être développés à différents niveaux, à la fois du côté de l'UE qui a une moindre compréhension de la Russie qu'auparavant, que du côté russe qui s'éloigne progressivement des logiques européennes.
- Encourager concrètement les progrès de l'État de droit, et moins mettre l'accent sur la rhétorique des droits de l'Homme et de la démocratie. La rhétorique américaine et européenne en matière de promotion de la démocratie et des droits de l'Homme a été largement contre-productive pour la Russie ces dernières années. Des coopérations plus pragmatiques sur les problématiques de justice, de coopération décentralisée ou de lutte contre la corruption seraient certainement plus efficaces que les leçons en matière démocratique. Pour appuyer cette initiative, l'Union européenne doit consentir des efforts de communication très importants, à l'instar de ceux que réalise la Russie en Europe à travers le développement de médias, de campagnes promotionnelles.
- Se fixer de nouveaux objectifs partagés, en partant des quatre espaces communs de Saint-Petersbourg de 2003. Ces quatre espaces communs (espace économique ; espace de liberté, de sécurité et de justice ; espace de sécurité extérieure ; espace de recherche et d'éducation) avaient au moins le mérite de donner des éléments concrets et techniques permettant aux administrations de travailler ensemble sur un ensemble de sujets. L'absence d'objectif commun ne permet pas de sortir de l'impasse actuelle.

“ LE PARTENARIAT LIMITÉ
PERMETTRA DE DÉFINIR
LE CHAMP DE RAPPORTS
SUR LE FONDEMENT DE
NOS INTÉRÊTS ET DE NOS
VALEURS ”

Le dernier partenariat russo-européen date de 2011 et a été récusé en 2015 par le Parlement européen en raison de la politique de la Russie en Ukraine. S'engager dans un nouveau partenariat aux axes strictement circonscrits aux questions identifiées plus haut semble aujourd'hui indiqué pour arrimer la société russe à l'espace européen : le partenariat limité permettra de définir le champ de rapports sur le fondement de nos intérêts et de nos valeurs⁴⁹.

3.4. Préparer des convergences économiques

Le rebond économique de la Russie dans les années 2000 a permis le développement des échanges et la hausse des investissements. Pourtant, en 2016 et pour des raisons différentes, tant les économies européennes que l'économie russe connaissent récession longue et des perspectives de développement limitées. La relation russo-européenne doit pourtant passer par un rapprochement économique plus fort, ce qui ne signifie pas pour autant que les deux partenaires doivent suivre exactement le même changement.

Le mouvement EuroMaïdan avait été déclenché par le refus du gouvernement ukrainien de signer l'accord d'association entre l'UE et l'Ukraine, dont l'un des enjeux était la conclusion de l'accord de libre-échange approfondi et complet. La coopération économique entre l'UE et l'Union eurasiennne en construction peut constituer un horizon prometteur pour la stabilisation de la région.

De nouvelles convergences économiques peuvent entraîner des coopérations de fait :

- *Trouver un terrain d'entente sur les différentes guerres commerciales en cours.* Le partenariat limité passe par une levée de certaines sanctions, mais également l'aplanissement des différends économiques entre la Russie et l'Ukraine, ainsi que des différents partenaires orientaux. La volonté de solder les guerres

49. Timofey Bordachev, "Russia and Europe: A New Round?", *Russia in Global Affairs*, 17 décembre 2015.

commerciales permettra d'étudier sous un jour nouveau la candidature de la Russie à l'OCDE, ce qui constitue un enjeu symbolique.

- *Étudier les modalités et les bénéfices d'un accord de libre-échange entre l'UE et l'Union économique eurasiatique, en attendant de mettre en place un accord plus large.* Il est certain que la Russie fait preuve d'un respect à géométrie variable des décisions de l'OMC depuis son admission en 2012, et que la non-appartenance de certains États membres de l'Union économique eurasiatique pose un problème politique (fragilisant le cadre normatif de l'OMC) et technique (amenant à renégocier les règles de l'organisation). Néanmoins, il est dans l'intérêt des Européens que l'Union économique eurasiatique se consolide avec elle, et non seulement dans le cadre du projet chinois de la « nouvelle route de la soie ». La solidarité de fait engendrée par une coopération économique peut déboucher sur un accord UE - Russie plus large.
- *Coopérer en matière d'énergie et de climat en vue de rapprochements mutuellement bénéfiques.* Les relations énergétiques UE - Russie sont souvent réduites à la concurrence des projets d'infrastructures gazières, sous l'angle de la diversification des approvisionnements ou du statut de Gazprom. Afin d'élargir la perspective, il est nécessaire de travailler avec des institutions sur lesquelles s'appuyer et développer une coopération - le Dialogue énergétique (2000), l'Accord sur les mécanismes d'alertes précoces (2009), le Conseil permanent du Partenariat UE - Russie (dans le cadre du Dialogue énergétique, avec une feuille de route sur l'énergie à horizon 2050). La coopération pourrait se donner pour objectif de conclure un traité UE-Russie sur l'énergie et le climat. En matière gazière, les Européens apportant des capitaux, des technologies et des débouchés aux Russes, contre un approvisionnement compétitif et fiable. Le financement du développement de l'énergie hydro-électrique et de la biomasse pour le chauffage en Russie, combiné à une politique d'économie d'énergie dynamique, pourraient permettre à ce pays d'exporter davantage, tout en se rapprochant de ses objectifs liés à sa signature de l'Accord de Paris sur le Climat. La réalisation de projets énergétiques à l'échelle régionale permettrait en outre de renforcer les pouvoirs locaux et la confiance dans l'expérience démocratique.

CONCLUSION : VERS UN « PARTENARIAT LIMITÉ »

Afin d'agir efficacement avec la Russie, il est hautement nécessaire pour les Européens d'examiner avec lucidité les occasions manquées dans leurs relations avec leur flanc est. Mais il est également indispensable d'identifier avec précision les risques réels que l'action extérieure de la Russie fait courir à sa cohésion interne et à ses intérêts de long terme.

Dans une approche prospective, il faut noter que l'environnement stratégique ne paraît pas seulement imprévisible, mais plus encore dangereusement volatile, la combinaison des problèmes internes en Russie et d'une politique extérieure très active menant aux tensions existantes⁵⁰. En matière de relations économiques, l'UE devrait rester à horizon de 10 ans le principal partenaire commercial de la Russie, tandis qu'en matière énergétique les deux partenaires ont entamé chacun des politiques de diversification afin de réduire l'interdépendance actuelle. Il est vraisemblable que la Russie et l'UE continue à cette échéance d'incarner des visions du monde divergentes, sur les enjeux mondiaux comme sur leur voisinage commun.

Ces différents développements plaident pour la mise en place d'un « partenariat limité » s'articulant autour de trois axes principaux :

- La résistance active aux risques de déstabilisation du voisinage, où l'Europe doit faire preuve de fermeté et donc d'unité dans le rapport de force ;
- Le renforcement des espaces sectoriels de concertation entre les Européens et la Russie
- Enfin, la préparation de nouvelles convergences économiques, afin de redonner une perspective de long terme au rayonnement de l'Union européenne à l'est.

50. Haukkala Hiski, Popescu Nicu (dir.), "Russian Futures: Horizon 2025", European Union Institute for Security Studies, Report n°26, mars 2016.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- Blot Ivan, *La Russie de Poutine*, Paris : Bernard Giovanangeli éditeur, 2016.
- Eltchaninoff Michel, *Dans la tête de Vladimir Poutine*, Arles : Actes sud, 2014.
- Sokoloff Georges, *Métamorphose de la Russie 1984-2004*, Paris : Fayard, 2004.

Articles

- Anderson Perry, « Incommensurate Russia », *New Left Review*, n°94, Juillet-août 2015.
- Baev Pavel K and Boersma Tim, « [With Russia overextended elsewhere, Arctic cooperation gets a new chance](#) », Brookings, 18th February 2016.
- Bordachev Timofey, « Russia and Europe: A New Round? », *Russia in Global Affairs*, 17 décembre 2015.
- Bret Cyrille,
- « [La Russie et l'Ukraine : la fragilité de l'empire](#) », Slate.fr, 8 mars 2014.
 - « [La Russie a-t-elle les moyens économiques de ses ambitions géopolitiques ?](#) » Diploweb, 2 janvier 2016.
 - « [De l'URSS de Brejnev à la Russie de Poutine : la politique de puissance avant le développement économique](#) », Telos, 20 janvier 2016.
 - « [Le président Poutine et le patriarche Cyrille disciples de Samuel Huntington?](#) »
- Guitton Jocelyn, « [Union européenne et Union économique eurasiennne : concurrence ou coopération ?](#) », Telos, 21 janvier 2016.
- Haukkala Hiski, Popescu Nicu (dir.), « [Russian Futures: Horizon 2025](#) », European Union Institute for Security Studies, *Report n°26*, mars 2016.
- Hill Fiona, « [Russian adventurism and the U.S. long game](#) », Brookings, 3rd March 2016.
- Landaburu Eneko, « [La politique de voisinage : stop ou encore ?](#) », *Tribune*, Institut Jacques Delors, 27 mai 2015.
- Lefebvre Maxime, « La Russie et l'Occident : dix contentieux et une escalade inévitable ? », *Question d'Europe*, n°379, Fondation Robert Schuman, 26 janvier 2016.
- Leonard Mark, Popescu Nicu, "A Power Audit of EU-Russia Relations", European Council on Foreign Relations, novembre 2007.
- Liik Kadri, « How to Talk to Russia », European Council on Foreign Relations, 18 décembre 2015.
- Nocetti Julien, *Estonie. Se reconstruire par le numérique*, Paris : Renaissance numérique, février 2015.
- Parmentier Florent,
- « L'UE à l'épreuve du Partenariat oriental. Perspectives sur le Sommet de Vilnius (novembre 2013) », Policy Paper 103, novembre 2013.
 - « [L'Ukraine entre l'Europe et Poutine](#) », Telos, 13 novembre 2013.
 - « [À l'Est, la crise du messianisme démocratique européen](#) », Telos, 3 février 2016.
- Pellerin-Carlin Thomas, Vinois Jean-Arnold, « [Nord Stream 2: A Decisive Test for EU Energy Diplomacy](#) », Natural Gas Europe, 16 décembre 2015.
- Rey Marie-Pierre, « La Russie et l'Europe Occidentale : retour sur une relation complexe », *Note de l'observatoire franco-russe*, n°10, février 2015.
- Trenin Dmitri, Lipman Maria, Malashenko Aleksey, « [The End of an Era in EU – Russia Relations](#) », *Carnegie Moscow Center*, mai 2013.
- Vernet Daniel, « [Poutine : demi-échéec en Ukraine, succès en Syrie](#) », Telos, 28 février 2016

Documents officiels

COM(2014) 654 final, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN on the short term resilience of the European gas system Preparedness for a possible disruption of supplies from the East during the fall and winter of 2014/2015.

L'UE ET NOTRE SÉCURITÉ COLLECTIVE : PLUS FORTS ENSEMBLE !

Jacques Delors, António Vitorino, Pascal Lamy, Enrico Letta et Yves Bertoncini, *Tribune*, Institut Jacques Delors, juin 2016

POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE : COMMENT RÉDUIRE L'ÉCART ENTRE AMBITIONS ET RÉSULTATS ?

Nicole Koenig, *Policy paper n° 160*, Jacques Delors Institut - Berlin, mars 2016

LA SÉCURITÉ DE L'UE : UNE URGENCE POLITIQUE

Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Eneko Landaburu, Élisabeth Guigou, Étienne Davignon, Nicole Gnesotto, Philippe De Schoutheete, Elvire Fabry, Nicole Koenig et Thomas Pellerin-Carlin, *Tribune*, Institut Jacques Delors, mars 2016

SOUTENIR LE DIFFICILE PROCESSUS DE RÉFORME EN UKRAÏNE

Jan Jakub Chromiec et Nicole Koenig, *Policy paper n° 143*, Jacques Delors Institut - Berlin, décembre 2015

LA SOLIDARITÉ ÉNERGÉTIQUE EN EUROPE : DE L'INDÉPENDANCE À L'INTERDÉPENDANCE

Sami Andoura, préface de Jacques Delors, *Études & Rapports n° 99*, Institut Jacques Delors, juillet 2013

THINK GLOBAL - ACT EUROPEAN IV - THINKING STRATEGICALLY ABOUT THE EU'S EXTERNAL ACTION

Elvire Fabry et Chiara Rosselli, *Études & Rapports n° 96*, Institut Jacques Delors, avril 2013

LE VOISINAGE DE L'UE : UNE OPPORTUNITÉ ?

Elvire Fabry et Chiara Rosselli, *Synthèse*, Institut Jacques Delors, novembre 2012

LA POLITIQUE COMMERCIALE DE L'UE DANS SON VOISINAGE. VERS DES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE APPROFONDIS ET COMPLETS

Iana Dreyer, préface d'Eneko Landaburu, *Études & Rapports n° 90*, Institut Jacques Delors, mai 2012

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors

