

Policy Paper n° 20

Les relations UE–Russie : Moscou pose ses conditions

Laurent Vinatier

Laurent Vinatier

Spécialiste du monde post-soviétique, du Caucase et de l'Asie centrale, est doctorant à l'Institut d'études politiques de Paris ; il travaille plus spécifiquement sur le conflit tchéchène. Après diverses expériences à l'étranger et en Asie centrale notamment, il a travaillé sur les affaires d'Europe centrale et orientale au secrétariat général de l'OTAN et au sein de l'International Crisis Group. Auteur de plusieurs rapports sur les questions de sécurité et d'un premier livre L'islamisme en Asie centrale publié en 2002, il collabore régulièrement à divers revues et ouvrages, dont Dico Rebelle 2004, Géoéconomie, le Courrier des Pays de l'Est, Futuribles, Politique Internationale.

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches dédié à l'unité européenne. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays. En tant que laboratoire d'idées sur la construction européenne, le groupement souhaite apporter une contribution aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un certain nombre de décideurs, académiques et journalistes dans les différents pays de l'Union européenne. Ils sont aussi systématiquement mis en ligne sur le site Internet. L'association organise également des rencontres et des séminaires, le cas échéant en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse.

Notre Europe prend aussi position sur des sujets jugés primordiaux pour l'avenir de l'Union européenne, par la voix de son Président ou de son Conseil d'Administration, qui a en charge, outre la gestion de l'association, la fonction d'orientation et d'impulsion de ses travaux. Un Comité International, composé de personnalités européennes de haut niveau, se réunit une ou deux fois par an afin de traiter d'une thématique européenne importante.

Résumé

- Entre la Russie et l'UE, les relations se tendent. Ces dernières années, c'est essentiellement sur le plan politique que les divergences ont été les plus explicites. Le Président Vladimir Poutine, dès les débuts de son mandat en 2000, s'est employé à établir ou rétablir le contrôle de l'Etat sur l'ensemble des organes et pratiques devant consolider la démocratie émergente en Russie. Aujourd'hui, la situation politique permet ainsi difficilement d'assurer un fonctionnement libéral des institutions, ce qui ne va pas sans poser certaines difficultés de gestion aux partenaires européens de la Russie, qui ont à concilier valeurs démocratiques et pragmatisme économique. Depuis peu, les tensions russo-européennes gagnent le secteur stratégique de l'énergie. La récente crise gazière en Ukraine a largement mis en doute, aux yeux des Européens, la fiabilité des approvisionnements en provenance de Russie.
- Le partenariat, depuis 2000, n'a jamais eu de réelle consistance politique, en dépit des multiples déclarations de bonnes intentions. La relation, en fait, a fonctionné au ralenti. Il ne s'agit ainsi pas seulement aujourd'hui de faire aboutir les dialogues initiés, mais de donner un nouveau souffle aux perspectives russo-européennes. L'UE, en particulier, semble avoir pris conscience de cette double nécessité, de relance et de concrétisation des projets communs, comme le laisse supposer l'initiative de la Commission de conclure avec la Russie à l'horizon 2007 un accord cadre de coopération en matière énergétique.
- Le Kremlin, qui comprend qu'une partie de son avenir se joue dans le cadre d'une relation renouvelée avec l'UE, n'entend pas se laisser dicter sa conduite et les termes de son engagement. Moscou pose des conditions à un partenariat ambitieux avec l'Europe. L'Union, cependant, n'a pas à avoir peur de la Russie et d'une négociation qui pourrait s'avérer délicate. Elle dispose de leviers de pression, notamment commerciaux, sur un partenaire parfois trop exigeant. Il ne faudrait pas réduire, cela étant, les termes du « marchandage » diplomatique à cette dichotomie trop évidente : prospérité économique contre ouverture politique. Il faut y inclure également la nécessité d'un dialogue énergétique efficace et la formalisation d'une politique étrangère européenne (ou politique européenne de voisinage) dont l'aire géographique correspond exactement à « l'étranger proche » russe.
- L'UE fournit déjà les premiers efforts en ce sens. Il est prévu à l'horizon 2007-2012 de remplacer Tacis, qui a été jusqu'alors l'instrument principal des engagements européens en Russie, par une formule nouvelle, « l'instrument européen de partenariat et de voisinage », en cours de finalisation, qui devrait assurer une meilleure allocation et effectivité des fonds à l'extérieur, notamment en Russie. Il s'agit pour l'UE de renforcer les coopérations avec la Russie sur quelques secteurs bien choisis, en garantissant une continuité dans la conduite et mise en valeur des projets. L'idée est de moins proposer pour soutenir davantage et valoriser énergiquement des programmes russes de reconstruction, de relance ou d'assistance, en évitant au mieux

les problèmes de corruption encore répandus dans les administrations fédérale et régionales russes, en particulier dans le Caucase Nord. Cet instrument servira également à la mise en œuvre de quatre espaces de coopération : économie, justice et affaires intérieures, sécurité extérieure et recherche, éducation et culture.

- Cette initiative, encore trop timide, ne fait cependant que proposer un nouvel outil formel. Il semble nécessaire aussi que l'Union s'engage sur des projets de fond, concrets, sur deux domaines essentiellement la coopération géographique centrée sur une zone spécifique, qui englobe plusieurs thématiques, dont la dimension septentrionale de l'UE offre un exemple réussi ; et la gestion commune des crises :
 1. Coopération géographique sur le Caucase, nord et sud
 2. Résolution commune du conflit en Moldavie/ Transdniestrie
 3. Politique commune européenne de sécurité énergétique
 4. Formalisation d'une politique étrangère commune européenne vers la Russie
- Une politique étrangère commune de l'Union européenne envers la Russie préfigurerait ainsi la généralisation européenne d'une politique étrangère et de sécurité commune.

Table des matières

Introduction	1
Préambule : les incertitudes de la transition russe	4
<hr/>	
1 La base de négociations : faire jeu égal avec l'Occident	11
<hr/>	
1.1 Déterminants internes : la promotion des intérêts nationaux	11
1.1.1 Défense du « modèle » russe de gouvernance étatique	11
1.1.2 Protection des minorités et enclaves russes	12
1.2 Déterminants externes : le rôle international de la Russie	14
1.2.1 L'ambition commerciale globale de la Russie	14
1.2.2 Volonté d'influence sur la scène mondiale	16
2 Etat des lieux des relations russo-européennes : une relation inachevée	19
<hr/>	
2.1 Une relation énergétique ... qui manqué d'énergie	19
2.1.1 Incertitudes sur les dépendances énergétiques mutuelles	19
2.1.2 Le dialogue au point mort	21
2.2 Divergences sécuritaires	23
2.2.1 Le repli technique du partenariat sécurité et défense entre la Russie et l'UE	24
2.2.2 La lutte contre le terrorisme, symptôme d'une crise des valeurs entre la Russie et l'UE	26
Conclusions : Quelles politiques européennes	29
Bibliographie	32

Introduction

Dès 1991, l'émergence d'une Russie nouvelle, dont le visage n'aurait vraisemblablement que peu à voir avec l'ancienne et sclérosée Union soviétique, ne pouvait laisser indifférente l'Union européenne (UE), engagée à l'époque dans une phase d'intégration substantielle, par la négociation et l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. L'UE lance très tôt le programme d'assistance TACIS (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*) et ouvre en 1991 à Moscou un bureau de représentation. La relation prend consistance en juin 1994 avec la signature de l'Accord de Coopération et de Partenariat au sommet européen de Corfou, qui n'entrera en pratique en vigueur que le 1^{er} décembre 1997. Véritable pierre angulaire des relations russo-européennes formulées au plus haut niveau, ce traité donne un élan au dialogue politique et encadre les relations au sein d'un partenariat équitable. Devant les incertitudes politiques et économiques en Russie en 1998 (crise financière) et 1999 (succession de Boris Eltsine), l'UE cherche alors à fixer et stabiliser les lignes de coopération pour l'avenir. La *Stratégie commune de l'UE pour la Russie* est adoptée en juin 1999. La Russie y répond quelques mois après¹. Il s'agit alors de concilier les ambitions affirmées en ces deux documents, par l'établissement, au sommet de Saint-Pétersbourg en mai 2003 de quatre espaces communs de coopération, dans les domaines économique, de la justice et des affaires intérieures, de la sécurité extérieure et enfin de la recherche, de l'éducation et de la culture. Ceux-là, aujourd'hui, à l'ordre du jour de chaque sommet russo-européen², semblent cependant difficiles à formaliser.

Depuis le dernier élargissement de l'UE (sauf quelques ajustements marginaux), une nouvelle ère s'est ouverte entre la Russie et l'Union européenne, qui nécessite la mise en œuvre de nouveaux mécanismes de coopération. L'ensemble des outils européens d'assistance développés au cours de la décennie 1990 et au début des années 2000, qui devaient permettre l'intégration des pays candidats et rendre cet élargissement acceptable par la Russie, ne correspondent plus véritablement aux relations Russie – Union européenne telles qu'elles ont évolué entre temps. Tacis, par exemple, ne suffit plus et sera prochainement remplacé par un programme plus ambitieux, un « instrument européen de partenariat et de voisinage » qui fournira le cadre d'exécution des feuilles de route élaborées pour chaque espace commun de coopération. Jusqu'alors, l'assistance Tacis fonctionnait surtout comme un addendum aux moyens de PHARE, destinés aux dix pays candidats d'Europe de l'Est, lesquels constituaient la véritable priorité de l'Union. Il n'est qu'à se reporter aux sommes allouées sur les périodes 1991-1999 et 2000-2006 ; dans les deux cas, Tacis ne représentait que le tiers de PHARE, soit en moyenne 3,5 milliards d'euros. La Russie, aujourd'hui, ne peut plus être considérée comme

¹ *The Russian Federation Middle Term Strategy towards the European Union (2000 - 2010)*, http://www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=apage&id=53

² Il est prévu que les sommets biannuels russo-européens se tiennent successivement en Russie et en Europe (dans l'Etat de l'Union qui préside à cette date le Conseil européen).

un partenaire de seconde zone ; elle est passée dans le voisinage direct de l'Union élargie. Les configurations géographique et géopolitique ont changé.

L'Union européenne, perturbée par la remise en cause, peut-être temporaire, du traité constitutionnel, est quant à elle arrivée à un stade critique de son histoire. Elle s'interroge sur le sens de la construction : faut-il privilégier l'intégration économique du grand marché commun ou tenter de retrouver un souffle politique fédéral, dans l'esprit des Pères fondateurs ? Au-delà même de ce questionnement, l'UE, puissance économique, ne peut pas rester un nain politique. Elle devrait reconnaître, assez vite, l'importance de ses responsabilités sur la scène internationale. En cela, il ne peut être exclu qu'une relation plus solide avec cette puissance en devenir qu'est la Russie facilite les progrès politiques de l'Union, justement sur le plan de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Envisager un rapprochement en ce domaine avec la Russie forcerait l'UE à davantage de cohérence et d'efforts constructifs, accélérant l'avènement d'une politique extérieure effective.

La Russie actuelle, quant à elle, comprend assez bien qu'une partie de son avenir se jouera aussi dans le cadre d'une relation renouvelée avec l'UE³. Il est ainsi révélateur que les analystes et politiques russes, partagés entre une tendance libérale et une autre plus nationaliste, proche des milieux sécuritaires, assez influents aujourd'hui en Russie, aient suivi avec attention les débats européens sur le traité constitutionnel, comme si l'évolution russe dépendait du choix européen. En effet, tant les libéraux que les nationalistes russes espéraient un échec du projet de Constitution dans l'intérêt de la Russie, pour des raisons évidemment différentes, trouvant ainsi certains contentements lors des référendums négatifs français et néerlandais. Les premiers considèrent qu'une Europe affaiblie aura désormais besoin d'alliés et cherchera à conclure, avec la Russie notamment, des partenariats ambitieux nécessaires à son développement économique, commercial et libéral, renforçant ainsi les positions des deux parties ; ils ajoutent à ce titre qu'il est sans doute préférable pour Moscou de traiter avec cette association d'Etats plutôt qu'avec une fédération forte et cohérente. Les seconds envisagent déjà la possibilité de réaffirmer l'influence russe dans l'ancienne zone soviétique, par le biais de l'Union européenne, qui, selon eux, doit comprendre qu'il ne lui est pas possible de prétendre incarner seule la civilisation européenne et qu'elle devrait laisser une partie de ce fardeau à un autre acteur, russe en l'occurrence. A l'évidence, en Russie, les décideurs ou lobbyistes politiques parviennent à des conclusions similaires : il est dans l'intérêt de Moscou, sur des aspects différents mais complémentaires, de construire une relation forte et équilibrée avec l'Europe.

³ Considérant que le Président Poutine élu en 2000 et réélu en 2004, pour 4 ans, n'a pas actuellement la possibilité constitutionnelle de briguer un troisième mandat et qu'il serait sans doute bon de traiter cette question avant 2008, en vue peut-être du débat électoral qui pourrait avoir lieu sur ce point.

Mais que faire pour 2006 ? Les deux parties sont encore dans l'expectative. Côté européen, l'incertitude que recèle encore la politique européenne de voisinage à l'égard de la Russie n'est guère encourageante. Côté russe, le sentiment que la politique européenne reste agressive est largement partagé par la classe politique et administrative. La base commune d'un nouveau partenariat serait-elle si difficile à établir ? Il est vrai qu'au Kremlin, il s'agit surtout d'assurer la défense, la promotion et la stabilité des intérêts nationaux au travers de cette relation. Les Etats de l'Union voudraient quant à eux permettre l'émergence d'un acteur démocratique et stable, source de bénéfices mutuels. Sans doute les postures ne sont-elles pas aussi tranchées. Sans doute serait-il excessif de poursuivre l'analyse en opposant l'approche russe, plutôt réaliste, des relations internationales, qui vise à gérer au mieux les rapports de force mondiaux au cœur d'un jeu d'influence à somme nulle et l'approche plus idéaliste des Européens qui tend à privilégier la coopération, vecteur de progrès commun. Il est toutefois certain que ces problématiques compliquent les convergences de vues russo-européennes. Et que les deux entités ont malgré tout avantage à s'entendre.

La présente note s'attache en particulier à la base de négociation russe, dans la mesure où la Russie a objectivement et à court terme beaucoup plus à gagner d'une relation recomposée avec l'UE que l'inverse⁴ :

- Après avoir précisé en préambule les enjeux de la transition économique en Russie, qui dépendent largement du format de la relation avec l'Union européenne, nous détaillerons les déterminants russes influençant le positionnement du Kremlin dans ses rapports avec l'Europe.
- Nous dresserons alors un état des lieux de la relation, du point de vue de la Russie.
- Enfin, en guise de conclusion, nous tenterons de proposer des pistes d'actions européennes susceptibles de favoriser d'éventuels efforts russes, en vue de partenariats plus solides et de collaborations plus abouties.

⁴ L'auteur tient à remercier Lutz Guellner de la Commission Européenne, responsable du département Russie, pour ses conseils et commentaires pertinents, qui jalonnent ce texte

Préambule : Les incertitudes de la transition russe

La presse occidentale critique largement l'évolution politique de la Russie de Vladimir Poutine, dont les décisions, certainement, altèrent la sincérité de son engagement démocratique. Celui-ci s'est employé, dès les débuts de son mandat, à établir ou rétablir le contrôle de l'Etat, du pouvoir exécutif exclusivement, sur l'ensemble des organes et pratiques devant consolider la démocratie émergente en Russie. Il est vrai qu'aujourd'hui, la situation politique permet difficilement d'assurer un fonctionnement libéral des institutions. Les médias, dans leur grande majorité, relèvent désormais d'une autorité publique, hormis quelques exceptions dans la presse écrite, qui est de toute façon peu lue et donc sans réelle influence. Les processus électoraux, sous contrôle, ne laissent plus de place à l'imprévu, rendant impossible toute alternance, au niveau fédéral et régional. L'élection des gouverneurs régionaux dépend aujourd'hui essentiellement du Président et de ses représentants au sein des sept grandes régions administratives de Russie créées dès l'année 2000. La loi, par ailleurs, favorisant les grandes formations politiques, a privé l'opposition libérale et démocratique de représentations parlementaires depuis les dernières élections législatives en décembre 2003. La mise au pas des oligarques, contribuant également à la disparition de toute concurrence politique, a supposé le lancement de procédures judiciaires contre les plus irréductibles ou incontrôlables, à l'instar de Vladimir Goussinski, magnat des médias exilé en Israël, de Boris Berezovski, longtemps homme de confiance de Boris Eltsine, réfugié politique à Londres, et de Mikhaïl Khodorkovski, à la tête de l'entreprise pétrolière Yukos, en prison depuis l'automne 2003. Ce dernier avait déclaré, au printemps de cette même année, qu'il pouvait envisager de briguer le poste de Premier ministre (il finançait alors les partis d'opposition libérale et démocratique de Russie). Enfin, en janvier 2006, Vladimir Poutine a placé sous contrôle administratif les organisations non gouvernementales (ONG) de Russie, dernier bastion pouvant incarner une certaine liberté de parole au sein de la société civile russe. Il a ainsi successivement verrouillé l'ensemble des leviers et forces de contestation, proprement politiques et simplement civils, qui auraient pu constituer une base d'opposition démocratique, renouvelée sous l'impulsion de certains oligarques⁵. Les révolutions colorées survenues ces dernières années aux frontières de la Russie, en Géorgie et en Ukraine, ainsi qu'au Kirghizstan, ont sans aucun doute impressionné le Kremlin, qui, craignant la contagion, a accru ces efforts. Le jeu politique actuellement en Russie se réduit à une lutte d'influence entre personnalités et conseillers proches de Vladimir Poutine. Le parti Russie Unie, qui soutient le Président, n'a pas de concurrent et il est peu probable que la succession en 2008 échappe au résident du Kremlin. Cela étant, la polarisation autour de l'exécutif russe entraîne mécaniquement la radicalisation

⁵ Les partis traditionnels, qualifiés de démocratiques et libéraux, à savoir Iabloko et l'Union des forces de droite (SPS), n'ont pas seulement été victimes de la loi électorale. Les résultats électoraux et les sondages d'opinion montrent une audience générale déclinante depuis 1995. Les mesures du Kremlin ne font donc qu'accentuer une tendance préexistante.

d'opposants éventuels, rendant possible un événement déstabilisateur en 2008, puisque ce n'est plus par la démocratie que l'alternance se régule.

Pris en eux-mêmes, ces développements en effet peuvent s'avérer assez problématiques et ne sont pas sans poser, d'ailleurs des difficultés de gestion aux partenaires européens de la Russie, ceux-ci devant concilier valeurs démocratiques et pragmatisme économique. On reproche d'ailleurs à l'Union européenne de privilégier un dialogue pratique plutôt que politique. Au regard du contexte économique russe actuel, traversé également d'incertitudes, il paraît curieux que les Européens hésitent encore ainsi, entre valeurs et intérêts et donnent consistance à ce commentaire, pour le moment assez justifié.

La Russie connaît une situation économique stabilisée : les fondamentaux sont corrects quoique encore fluctuants. La croissance devait atteindre 5,3% en 2005 (prévisions révisées par le FMI). L'excédent de la balance commerciale décline depuis 2002, le solde passant de 60 milliards de dollars (2000) à 30 milliards (2002) pour atteindre 25 milliards en 2003. Les prix du pétrole très élevés en 2004 ont maintenu à ce niveau le solde commercial, qui aurait sans doute, sinon, continué de baisser. Par ailleurs, l'inflation s'est stabilisée à 10% et n'augmentera vraisemblablement plus dans des proportions dangereuses ; on note de plus la tendance à la hausse des réserves de change, multipliées par 3 entre 2000 et 2005⁶.

Les facteurs de la croissance ne sont toutefois pas assurés en Russie. Outre des éléments conjoncturels qui ont pu altérer quelque peu la consommation des ménages, telle la réforme des avantages sociaux, l'économie russe pêche structurellement sur trois tableaux complémentaires : l'omnipotence des hydrocarbures, les incertitudes agricoles et les articulations privé/public, russes/étrangers des investissements. Or dans ces trois cas, la relation avec l'Union européenne (Tableau 1) pourrait s'avérer tout à fait profitable, tant les facilités commerciales et économiques établies favoriseraient l'assainissement du développement russe dans ces trois secteurs, d'autant que l'économie russe connaît un degré d'ouverture stable – voire en progression – depuis la fin de la décennie 1990⁷.

⁶ Sources : Goskomstat, Banque centrale de Russie, Coface pour les prévisions 2005.

⁷ Obtenu par le ratio (exportations + importations)/PIB. Il était à 0,12 en 1998 et 2000, signe que l'économie russe s'est rapidement rétablie de la crise financière de l'été 1998 ; il a atteint en 2003 0,14. Source : *Etat du monde 2006*, La Découverte, 2005.

Tableau 1 : importations de l'Union européenne en provenance de Russie, par secteur
EN POURCENTAGE DU TOTAL DES IMPORTATIONS EUROPEENNES EN PROVENANCE DE RUSSIE

Secteur d'activités	2000	2002	2004
Produits agricoles	3,7%	4,1%	2,8%
Energie	57%	60%	59%
Produits manufacturés, dont	12,5%	11,5%	11,3%
Chimie	4,1%	3,8%	4,7%

Source : Eurostat, Comext statistical régime 4, <http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/data.htm>

LA CARTE ENERGETIQUE, A DOUBLE TRANCHANT

Sur le plan énergétique, compte tenu de ses réserves abondantes et de la demande croissante des pays européens à l'horizon 2020, la Russie aura à sa disposition un levier de négociation assez convaincant vis-à-vis de l'UE. Les hydrocarbures occupent actuellement une place considérable dans la balance des échanges. Leur part est stabilisée pour le moment à 60% des exportations russes vers l'Union européenne. Selon tous les scénarios prospectifs, en particulier pour le gaz, l'UE à 25 devra importer de Russie près de 30% du gaz nécessaire à sa consommation énergétique en 2015, alors que le niveau se situait encore à 24% en 2002⁸. Sans être spectaculaire, la tendance n'en reste pas moins à la hausse, d'autant que le gaz naturel, moins émetteur de gaz à effet de serre, tend à devenir une alternative au pétrole et au charbon dans les pays industrialisés.

Le dynamisme attendu du secteur énergétique risque cependant de phagocyter la croissance russe. Le secteur pétrolier étant le plus lucratif, il concentre naturellement les initiatives, au détriment du secteur manufacturier. De plus, compte tenu de la surévaluation du rouble (par rapport au dollar), le secteur manufacturier local connaît certaines difficultés : il est plus intéressant d'importer que de produire. L'augmentation évidente des prix du pétrole joue ainsi contre la diversification économique. Les activités industrielles, hors énergie, se développent peu. De surcroît, la Russie ne dispose pas véritablement d'un grand choix de débouchés. Si l'exportation d'hydrocarbures devait être réduite ou limitée, il est certain que l'accumulation des réserves de change serait freinée, avec des conséquences possibles sur les capacités économiques russes dans leur ensemble⁹. Un partenariat avec l'UE, vu de Russie, pourrait ainsi assurer l'exportation et permettre le développement d'autres secteurs économiques.

⁸ Source : CEDIGAZ, *Point sur l'Europe gazière à 25*, Commission de régulation de l'énergie, janvier 2003. Les chiffres sont fiables.

⁹ En faisant l'hypothèse sur ce dernier point d'une manne pétrolière largement réinvestie par l'Etat russe dans le circuit économique.

UN DEVELOPPEMENT AGRICOLE EQUILIBRE

La Russie a réussi en dix années à retrouver des rendements céréaliers croissants (de 12,2 quintaux par hectare en 1995 à près de 22 en 2002¹⁰) permettant même une reprise et une hausse substantielle des exportations de grains, multipliés par 9 de 2000 à 2003. La crise financière de 1998 paradoxalement a eu des effets plutôt positifs, favorisant la production intérieure en substitution aux importations devenues trop chères et qu'il était de toute façon impossible de payer puisque les banques avaient suspendu leurs lignes de crédit. De plus, les oligarques à la tête de grands groupes exportateurs de matières premières ont également voulu profiter dès 1999 de cette nouvelle compétitivité agricole russe et ont investi en ce domaine, principalement dans les cultures céréalières. Cela a permis d'atteindre les niveaux prometteurs de 2002 pour la rentabilité et de 2003 pour les exportations. Ils ont même obtenu en 2002, à force de lobbying vers les autorités gouvernementales, une loi de libéralisation de la propriété foncière. Il reste encore à moderniser les plates formes de transport et d'exportations, afin de limiter les inconvénients liés aux distances qui séparent parfois zones de production et zones de consommation, mais il paraît clair que le secteur russe d'exportations céréalières introduira à terme sur les marchés internationaux une vive concurrence avec le secteur correspondant européen.

La Russie pourrait néanmoins avoir intérêt à ne pas tout miser sur cet essor céréalier retrouvé, qui, par les contraintes de rentabilité et de compétitivité qu'il impose, pourrait provoquer des tensions sociales. Elle aurait avantage aussi à remédier à sa dépendance en matière de produits animaux - l'une de ses faiblesses structurelles -, dont les importations s'envolent depuis 2000¹¹. Ce qui suppose, de la part de l'Etat, mesures de protection et d'incitation, et somme toute une révision de sa politique agricole, qui ne privilégierait pas seulement l'exportation de céréales. La Russie ne semble pas avoir encore choisi entre les deux termes de l'alternative : agriculture d'exportation de céréales ou agriculture plus équilibrée et plus autosuffisante supposant une intervention publique. Actuellement, comme indiqué dans le Tableau 1, les importations européennes de produits agricoles restent limitées, mais constituent malgré tout le troisième poste commercial. Les exportations européennes vers la Russie (essentiellement des produits animaux), quant à elles, se réduisent, passant de 14% (du total des exportations européennes vers la Russie) en 2000 à 12,3% en 2002 et moins de 10% en 2004¹². Ainsi, les importations européennes en provenance de Russie se stabilisent autour de 3%, tandis que la Russie tend à limiter sa dépendance extérieure. Les deux parties sont dans l'expectative, mais le choix russe semble déjà quelque peu déterminé par les résultats de la négociation avec l'UE¹³ en vue de son accession à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

¹⁰ Christophe Cordonnier, *ibid...*

¹¹ En 2001, + 97% en poulet, + 62% en beurre, + 50% en viande bovine. *Déméter 2003 – Economies et stratégies agricoles*, annexe statistique.

¹² Source : Eurostat, Comext statistical régime 4, <http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/data.htm>

¹³ Détaillés dans la première partie, B : Déterminants extérieurs, l'ambition commerciale globale de la Russie.

LE RETOUR DES CAPITAUX EN RUSSIE¹⁴

La situation financière russe est assez paradoxale. On l'a vu, l'excédent problématique de la balance des transactions courantes, largement dû au niveau très élevé des exportations d'hydrocarbures, dont le prix a considérablement augmenté ces derniers mois, détourne une partie des investissements vers ce secteur très rentable, au détriment d'autres domaines où les besoins sont pourtant importants et le potentiel de croissance non négligeable. Ce mouvement, cependant, est amplifié par les choix des investisseurs russes eux-mêmes, qui profitent de l'engagement de principe de l'Etat russe en faveur du libre mouvement des capitaux nationaux et étrangers. En effet, les investissements en Russie ne soutiennent pas la transition économique. L'investissement privé stagne ou se redéploie vers l'étranger. Les investissements directs russes à l'étranger sont ainsi passés entre 2002 et 2003 de 3 milliards à près de 10 milliards de dollars et se sont stabilisés à ce niveau en 2004. Ils ne concernent encore en majorité que les pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI), mais il ne peut être exclu qu'à terme les entreprises russes, s'affermissant progressivement, s'orientent davantage à l'Ouest et vers l'Union européenne, par l'intermédiaire notamment des pays d'Europe centrale. Un fait supplémentaire, indicateur de cette tendance est le passage de la Russie au rang des prêteurs nets au système bancaire international : les banques russes accordent en effet de plus en plus, par le biais de banques locales, des crédits commerciaux à des entreprises étrangères, importatrices de biens en provenance de Russie. Cela étant, il ne faut pas négliger parmi ces mouvements la part importante des flux illégaux et des fuites de capitaux. Il est toujours délicat de les estimer.

Les investissements directs étrangers, quant à eux, ne permettent pas de compenser cette perte d'actifs potentiels en Russie. Ainsi, à titre de comparaison, ramené au capital par habitant, l'investissement direct étranger en 2004 s'est élevé à 15 dollars en Russie contre 84 dollars en Pologne, 118 dollars en République tchèque et 221 dollars en Hongrie. Il est certain qu'avec l'affaire Yukos, l'emprisonnement de son président et le démantèlement de la compagnie, partagée entre diverses entreprises énergétiques russes proches du Kremlin, l'environnement juridique en Russie n'incite pas à la confiance. Les garanties, qui pourtant existent, ne sont pas appliquées ou sont laissées à l'arbitrage du pouvoir politique. Même dans le domaine énergétique, pourtant attirant, les autorités de Russie tendent à limiter, pour des raisons stratégiques compréhensibles, la pénétration étrangère.

L'Etat russe aurait ici un rôle à jouer, ne serait-ce que celui de contrer l'effet négatif à moyen terme d'une croissance sans développement économique. L'investissement public pourrait prendre à sa charge le renouvellement de structures de production et garantir, parfois, certaines initiatives privées. Il est probable que le manque d'investissements publics limite aujourd'hui en Russie l'investissement privé. Sur ce point encore, un partenariat solide avec l'UE permettrait, sans doute, d'améliorer le climat des affaires et de recréer des formes de

¹⁴ Sur ce point, l'analyse est inspirée de Emma Ménacé, Yves Zlotowski, « Un retour des capitaux en Russie ? », *Le courrier des Pays de l'Est*, n° 1049, La Documentation Française, mai-juin 2005.

confiance mutuelle entre investisseurs et autorités publiques. Quant à la lutte contre les flux illégaux, il est certain qu'une coopération policière avec l'Union européenne, dans le cadre du nouvel espace Justice et Affaires intérieures, serait tout à fait pertinente.

Pour autant, ces besoins russes de coopération n'appellent pas de candidature à l'Union européenne en vue d'une prochaine adhésion. Il s'agit plutôt de construire une relation entre égaux, et non d'apparaître comme en attente d'une ouverture à l'ouest. Analystes et politiques russes, ainsi, n'envisagent pas à court et même moyen terme l'intégration de la Russie dans l'Union européenne. C'est pourquoi, par exemple, ils n'ont pas répondu à l'idée d'adhésion avancée par Silvio Berlusconi. Cela ne signifie nullement que l'équipe dirigeante aujourd'hui ne peut la concevoir, pour les multiples raisons économiques évoquées plus haut, mais aussi, de manière plus surprenante, en fonction d'un critère démographique. En 2050, selon les projections, la population russe devrait être réduite à près de 100 millions seulement (contre 146 aujourd'hui), alors que la Chine¹⁵, l'Inde et les Etats-Unis devraient atteindre respectivement 1,4 milliard, 1,5 milliard et 400 millions d'habitants. L'affaiblissement, en effet, au cours de la décennie 1990 de l'indice de fécondité, passant de 1,84 en 1990 à 1,3 en 2004 et de l'espérance de vie déclinante (69 ans en 1980, 66 ans en 2000 et 65,5 en 2004)¹⁶, confirme l'existence d'une situation sociale préoccupante en Russie, qui ne peut qu'aggraver ce déficit démographique. Ainsi mieux vaudrait peut-être s'associer avec l'UE, face à laquelle 100 millions de personnes continueront de peser, plutôt que de s'isoler sur une scène internationale où la puissance humaine sera au Sud.

Aujourd'hui, les autorités de Russie recherchent une relation solide avec l'Union européenne, qui leur permette de gérer au mieux les trois défis économiques au cœur de leur transition inachevée. Certains signes, monétaires, renforcent cette hypothèse : la Banque centrale de Russie a fait savoir récemment que ses réserves ne seraient plus exclusivement détenues en dollars mais feront une part aussi à l'euro. De plus, la banque centrale a augmenté en août 2005 la part de l'euro dans le panier de devises qu'elle utilise pour la réalisation des opérations quotidiennes sur le marché des changes ouvert. La Russie, ainsi, se tourne vers l'Union européenne, mais les négociations durent et les résultats se font attendre. Du point de vue russe, cette relation en construction doit en effet répondre à certaines conditions. Pour autant, les Européens n'ont pas à avoir peur de la Russie : ils disposent, à l'évidence, de leviers non négligeables de pression sur un partenaire parfois trop exigeant. Il est intéressant à ce titre de constater que le développement économique russe est en partie conditionné par les relations avec l'Union. Il ne pourrait être exclu en conséquence que l'UE puisse faire valoir un intérêt économique mutuel contre de substantiels progrès démocratiques de la part du partenaire russe. Les termes du « marchandage » diplomatique cependant paraissent plus fournis que cette dichotomie trop évidente : prospérité économique contre ouverture politique ; il faut y

¹⁵ Dans les représentations russes, il pourrait exister à terme, en Sibérie à la frontière chinoise, un « péril jaune », lié aux phénomènes quotidiens de migrations économiques transfrontalières. Les autorités gouvernementales y accordent actuellement une attention soutenue, mais non alarmiste.

¹⁶ Source : *Etat du monde 2006*, La Découverte, 2005.

inclure également la perspective d'un dialogue énergétique efficace et la formalisation d'une politique étrangère européenne (ou politique européenne de voisinage) dont l'ère géographique correspond exactement à « l'étranger proche » russe. C'est en cela que la prospective européenne sur la Russie, examinée en dernière partie, peut sembler si prudente et focalisée sur la réussite de coopérations pratiques.

I – La base de négociation : faire jeu égal avec l'Occident

Cette priorité russe détermine largement ses positionnements face aux partenaires européens. Toutefois le Kremlin n'entend pas s'affirmer contre l'Europe mais avec elle. Vouloir faire jeu égal avec l'UE, au sens donné par l'équipe dirigeante actuellement, se traduit en appels et attentes de coopération, formalisés selon certains impératifs politiques et/ou économiques.

1. DETERMINANTS INTERNES : LA PROMOTION DES INTERETS NATIONAUX

La Russie revendique une spécificité dans sa construction nationale, qu'elle étend même à ses ressortissants nationaux, résidant en dehors du pays et qui doivent être en mesure de bénéficier d'une certaine forme de protection culturelle. Cette posture n'est pas sans créer certaines divergences dans le cadre de la relation avec l'Union européenne, laquelle se voit parfois altérée par une tendance russe à la dramatisation sur certains sujets.

DEFENSE DU MODELE RUSSE DE GOUVERNANCE ETATIQUE

Le Président Poutine revient fréquemment, lors de ses discours ou conférences de presse, qu'il soit en Russie ou à l'étranger, sur cette idée d'une inaliénable souveraineté russe dans la construction démocratique du pays. Ainsi déclare-t-il au cours de son allocution annuelle à la nation que « *la Russie décidera seule du chemin, des termes et des conditions de son évolution vers la démocratie* ». Il précise à Fox News en septembre 2005 qu'il est « *convaincu qu'il est impossible d'exporter un modèle de démocratie d'un pays à un autre, au même titre d'ailleurs qu'il est impossible d'exporter des révolutions et des idéologies* »¹⁷. Il couvre ainsi, au nom de la différence nationale russe, une organisation politique et sociale dont l'engagement libéral n'est pas sans faille. Il s'est constitué en Russie une démocratie sous contrôle, ou « *managed democracy* » selon l'expression désormais admise partout. Le Président Poutine reconnaît la réalité de la situation, mais conteste les reproches qui peuvent lui être adressés sur cette base. La Russie, selon lui, n'a pas à se justifier de ces choix politiques et sociaux, d'autant qu'il semble convaincu que c'est la meilleure façon de solidifier la construction étatique russe et éviter l'instabilité et les menaces de désagrégation qui ont existé, selon lui, sous la présidence d'Eltsine. Le doute demeure cependant : croit-il en dernier ressort à l'impératif d'une Russie démocratique ou serait-il prêt à sacrifier la démocratie sur l'autel de la stabilité, de la puissance et de l'intégrité territoriale russe ?

Le Kremlin défend également une spécificité économique, dont rend compte un récent rapport du Center for European Policy Studies¹⁸. Ce document liste les défaillances de l'administration

¹⁷ Adresse à la nation, 26 avril 2005. Interview sur Fox News Channel, 17 septembre 2005.

¹⁸ Karaganov, Sergeï (sous la direction de), *Russia-EU relations : the Present Situation and Prospects*, Center for European Policy Studies, Bruxelles, n°225, juillet 2005.

et de l'élite économique russes dans le cadre de la relation avec l'Union européenne et conclut que ni la communauté d'affaires ni la machine administrative (p.8) ne sont prêtes à s'engager dans un approfondissement des liens avec l'Europe. Les auteurs recommandent en conséquence une pause dans le développement des relations, afin de permettre « *la modernisation de l'économie russe et d'améliorer la gouvernance étatique de l'économie* » (p.5). Le ton, faussement critique, laisse entrevoir un objectif plus subtil : il s'agit d'indiquer aux destinataires principaux – les décideurs européens - que les relations avec la Russie ne pourront s'affermir que lorsque le pouvoir russe aura réorganisé la communauté des affaires, au sens d'une gouvernance étatique renforcée sur les productions nationales. Celle-ci est déjà largement entamée et concentrée en Russie sur les secteurs stratégiques, énergétiques (Gazprom, Transneft, Rosneft) et aéronautiques (Aeroflot), que contrôlent des responsables administratifs et politiques au Kremlin¹⁹.

Mais l'ambition n'est pas seulement d'affirmer une voie originale, il est impératif également de la faire reconnaître par ses partenaires, européens en l'occurrence. Cela ne va pas sans poser, en conséquence, certaines difficultés dans l'établissement d'une relation qui est supposée être fondée sur un ensemble de valeurs partagées, libérales et démocratiques. La Russie cherche ainsi, au nom de cette voie spécifique de gouvernance politique et économique, à atténuer l'enjeu des valeurs dans le cadre de la négociation avec l'Europe. Il s'agit d'éviter que ces soucis moraux et politiques occupent en priorité les discussions, au détriment de la masse des intérêts économiques et commerciaux, mutuellement porteurs de bénéfices substantiels. Pour autant, et conformément à ce principe de gouvernance étatique de l'économie, **la Russie ne cèdera pas aux demandes européennes de libéraliser à court terme le trafic aérien en Sibérie. C'est principalement sur ce dernier point que les négociations avec l'Europe achoppent et non sur l'hésitation russe entre démocratie et autoritarisme.** Le Président russe, en cela, a obtenu satisfaction de ses collègues européens : les relations avec l'Union européenne ne sont pas véritablement et prioritairement déterminées par une obligation de valeurs partagées.

PROTECTION DES MINORITES ET ENCLAVES RUSSES

La question de l'enclave de Kaliningrad, que l'élargissement de l'UE à la Pologne et à la Lituanie a isolé de la « Russie centrale », a été vécue par les autorités gouvernementales comme une menace pour l'intégrité territoriale du pays et une insulte faite aux citoyens russes résidents de Kaliningrad. Un accord cependant a été assez rapidement trouvé, qui sauvegarde les principaux intérêts russes. C'est essentiellement une solution technique²⁰. Les Européens, en réalité, ont échangé la nécessité d'un contrôle du transit de Kaliningrad au reste de la

¹⁹ Cf. Thomas Gomart, « Russie : trop plein d'énergies ou d'inerties ? », *Ramsès 2006*, IFRI, 2005.

²⁰ Solution élaborée au sommet de Bruxelles du 11 novembre 2002, qui dispose qu'à partir du 1^{er} juillet 2003, les citoyens russes peuvent traverser la Lituanie ou la Pologne avec un document de transit spécial, adapté au moyen de transport utilisé (rail ou route) et gratuit dans certains cas ; <http://www.eur.ru/eng/neweur/summits/sum63.doc>

Russie contre un effort financier substantiel pour l'enclave, contrevenant ainsi manifestement à la souveraineté russe²¹. Cet accord ne donne pas toutefois entière satisfaction à la Russie. Moscou considère qu'une solution optimale sur Kaliningrad serait d'instaurer la libre circulation généralisée entre l'UE et la Russie. Ce point est donc abordé à chaque sommet Russie-UE. Ainsi, une première étape a été franchie à Londres en octobre 2005 : il est prévu prochainement que l'UE et la Russie signent un accord de facilitation de visa pour les étudiants, hommes d'affaires et journalistes russes voyageant vers l'Europe.

La Russie dénonce également le traitement des minorités russophones²², qui ont difficilement accès à la citoyenneté nationale (tests linguistiques) et qui ne disposent pas dans le même temps de suffisamment de moyens pour valoriser leur différence identitaire. Ils sont considérés comme des non-citoyens et assimilés à des apatrides. Cela étant, les deux Etats nouvellement admis dans l'Union européenne ont facilité quelque peu les démarches mais se refusent à franchir le pas de déclarer le russe langue officielle de leurs Etats et peut-être alors de l'UE, ce que la Russie, à mots couverts, souhaiterait.

La Russie s'est sentie menacée dans son rapport d'égalité avec l'Union européenne sur ces deux enjeux. Au nom de son intérêt national, elle n'a pas hésité à dramatiser les contacts, quels qu'ils soient, avec les Etats impliqués dans ces deux cas. Il suffit à quelques responsables russes, au Ministère des Affaires étrangères en particulier, de politiser des questions purement techniques pour provoquer de part et d'autre de vives réactions diplomatiques. La dramatisation aurait pu survenir sur le problème de l'enclave de Kaliningrad, compte tenu de certaines réactions passionnées de la part d'hommes politiques moscovites. Toutefois, une solution ayant été trouvée relativement rapidement, les tensions se sont plutôt cristallisées, du fait de Moscou, sur les minorités russes dans les Etats baltes. Elles se sont ensuite très vite étendues à l'ensemble des relations avec l'Europe. Ainsi, l'enjeu des traités de délimitation des frontières entre la Russie et l'Estonie et entre la Russie et la Lettonie est venu se greffer assez rapidement sur la question des droits des minorités²³. Le Kremlin a ensuite tenté de jouer la « vieille Europe » contre les nouveaux membres, en privilégiant la diplomatie interétatique, au détriment des relations avec l'Union européenne dans son ensemble. Le Président Poutine, par exemple, a pris soin lors d'un mini-sommet Russie-Europe à Kaliningrad début juillet 2005 de n'inviter que le président français et le chancelier allemand, négligeant ostensiblement les présidents polonais et lituaniens. Quelques semaines plus tard, il s'est rendu en Finlande, tandis que le ministère des Affaires étrangères de Russie valorisait la tolérance finlandaise, permettant à tous les résidents permanents de participer aux élections, sans condition de citoyenneté, en référence évidente et critique à l'Estonie et à la Lettonie. Il est intéressant de noter à cet égard que son représentant personnel auprès de l'UE, Sergei

²¹ Kaliningrad and the EU enlargement: a border, not a barrier. http://eur.ru/en/cis_8.htm

²² Moins de 1 million d'individus en tout dans les Pays Baltes, essentiellement en Estonie et Lettonie.

²³ La Russie, en juin 2005, a révoqué sa signature d'un traité qu'elle avait reconnu un mois plus tôt. Quant à la Lettonie, elle a adopté unilatéralement le traité frontalier, après le blocage des négociations avec la Russie sur une portion de territoire en litige.

Yastrzhembsky n'a jamais eu de rôle explicite d'ambassadeur auprès de l'Union. Il n'a guère participé à une négociation globale sur l'avenir du partenariat, mais s'est employé plutôt à instiller au sein de l'Union les germes de la division, en s'attachant régulièrement et systématiquement à critiquer les Etats baltes et à privilégier d'autres Etats²⁴. Dans la perspective diplomatique russe, il semble que l'Union européenne n'ait plus été considérée en tant qu'entité à part entière. Objectivement, il n'est pas sûr que les intérêts nationaux russes dans les Etats baltes aient véritablement nécessité cette dramatisation des relations avec l'UE ; les minorités russes en question ne sont en effet ni persécutées, ni tyrannisées. Aux yeux de Moscou cependant, il existerait un réel danger. Cela étant, tous ces intérêts russes ne mobilisent pas de la même façon les autorités du Kremlin, qui acceptent parfois d'en sacrifier certains, au profit du prestige de la Russie sur la scène internationale.

2. DETERMINANTS EXTERIEURS : LE ROLE INTERNATIONAL DE LA RUSSIE

La Russie cherche à devenir l'égal de ses partenaires occidentaux et à être considérée comme telle sur la scène internationale. Elle multiplie ainsi les efforts pour accéder aux principales arènes de négociations mondiales, sources de reconnaissance et d'influence globale.

L'AMBITION COMMERCIALE GLOBALE DE LA RUSSIE.

L'adhésion à l'OMC comporte une très forte symbolique politique pour le pouvoir russe. Le Président Poutine en a fait une priorité de son premier et second mandat. Il en va du prestige national de la Russie. Comment pourrait-elle être une grande puissance sans participer de ce système réglementaire, garant de transparence et d'ouverture, alors que ses anciens satellites, le Kirghizstan et l'Arménie notamment, en font déjà partie ? Dès 1998, la Russie est invitée à intégrer le G7, devenu alors G8 dont elle doit présider en 2006 le sommet annuel prévu à Saint-Pétersbourg. Elle se voit reconnaître, en 2002, par l'UE et les Etats-Unis, le statut d'économie de marché. Il était indispensable alors d'accéder au plus vite à l'OMC. La conclusion au sommet de Moscou, en mai 2004, des négociations avec l'UE, son principal partenaire commercial (50% du commerce extérieur russe), qui achoppaient sur deux secteurs stratégiques, l'énergie et l'agriculture, devrait grandement accélérer son intégration. Cette perspective, cependant, a justifié de lourds sacrifices de la part de la Russie, qui a accepté de renoncer à certains avantages économiques comparatifs sur la scène mondiale, au nom de cette ambition globale. L'étape européenne, dans le processus d'accession à l'OMC, a été privilégiée au détriment d'une partie de l'intérêt énergétique national russe et d'un développement agricole plus équilibré.

²⁴ Pour un exemple, "Baltic Spanner in the Works of Russia-EU Relations", interview pour *Russki Newsweek*, 18 May 2005.

Selon l'accord contracté en mai 2004, Moscou devra doubler les prix de fourniture de gaz aux industriels d'ici à 2010 (28\$ en 2004 jusqu'à 57\$ maximum en 2010). En d'autres termes, la Russie, comme le précise le Commissaire Pascal Lamy dans son allocution à la presse²⁵, a abandonné ces avantages indirects et injustes dont bénéficient les producteurs locaux contre leurs concurrents européens. Il ajoute que cela ne pourra que favoriser un usage plus optimal des ressources énergétiques, dans la perspective de la signature par la Russie du protocole de Kyoto. Objectivement l'Union européenne est parvenue à imposer ses conditions. L'ensemble de la négociation, cependant, fait apparaître un marchandage plus subtil, correspondant précisément à cette ambition globale de la Russie. En effet, afin d'atténuer cette augmentation des tarifs gaziers, l'Etat russe a initié deux projets de production d'électricité au Tadjikistan et au Kirghizstan, financés par le fonds de stabilisation alimenté par les recettes fiscales pétrolières au-delà d'un certain cours. L'acheminement bon marché de cette électricité jusqu'en Russie, pour un usage industriel, entraînera la diminution des besoins gaziers locaux, qui servent principalement à la génération d'électricité. Le gaz russe en surplus sera de toute façon aisément exporté, compte tenu de la hausse de la demande énergétique internationale.

L'accession russe à l'OMC s'est ainsi accompagnée d'un renforcement de la mainmise économique russe en Asie centrale, avec l'assentiment de l'Europe. Par ailleurs, Moscou a résisté pendant les négociations aux incessantes incitations européennes à la libéralisation de la propriété industrielle et a fait reconnaître que l'énergie restera sous contrôle de l'Etat. L'Union européenne, en effet, s'est engagée à ne pas remettre en cause le monopole de Gazprom pour l'exportation de gaz. Il apparaît ainsi clairement que c'est ce souci d'un rôle mondial sur le plan commercial qui a primé dans la négociation, ne permettant d'obtenir qu'à la marge certaines satisfactions essentiellement statutaires.

Les bénéfiques sont moins évidents en revanche sur le volet agricole de la négociation. La Russie n'a obtenu auprès de l'UE qu'un faible niveau de droits de douane pour l'ensemble des produits agricoles et des quotas d'importation minimums de viande de bœuf et de poulet. Pourtant, considérant le fort potentiel de développement de son agriculture, elle aurait pu espérer un accès au marché mondial, et européen en particulier, pour ses principales productions à l'export (les céréales), et l'autorisation de protections douanières assez élevées, même temporairement, en vue de recomposer les filières de production intérieures de produits animaux. L'UE a réussi à imposer à la Russie une libéralisation immédiate partielle de son marché agricole, l'obligeant à ne pouvoir miser réellement que sur la rentabilité et l'exportation des productions céréalières. Il est douteux en effet que les conditions finales de l'accord permettent à la Russie de reconstituer sa filière animale. Cela étant, il n'est pas sûr que l'équipe dirigeante actuelle ait eu véritablement l'ambition d'équilibrer l'agriculture russe, la priorité restant l'intégration à l'OMC. Celle-ci est aujourd'hui largement acquise du fait de l'accord trouvé avec l'UE. L'ambition commerciale globale est ainsi assurée.

²⁵ Pascal Lamy, Conférence de presse sur l'adhésion de la Russie à l'OMC, Bruxelles, 21 mai 2004. http://www.delrus.cec.eu.int/en/news_583.htm

VOLONTE D'INFLUENCE SUR LA SCENE MONDIALE

Il est difficile de ne pas percevoir en Russie une certaine forme de complexe d'infériorité vis-à-vis des Etats-Unis et de l'OTAN, considéré par toutes les équipes se succédant au Kremlin depuis 1991 comme le bras armé américain en Europe. Cette attitude « psycho-étatique » commande une grande partie des relations russo-américaines, mais aussi surtout des relations russo-européennes. Les Russes cherchent en effet continuellement à se rapprocher de puissances tierces pour augmenter leur poids politique vis-à-vis de Washington. Le Conseil de Sécurité de l'ONU offre un cadre idéal d'action, comme l'a montré le rôle subtil et ambigu de la Russie, oscillant entre la France (et l'Allemagne) et les Etats-Unis, au cours de la négociation sur les projets de résolution autorisant la guerre en Irak (mars 2003) et le transfert de souveraineté aux Irakiens (juin 2004). Le dialogue russe avec l'UE sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et/ou la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) s'est inscrit jusqu'à récemment dans un jeu similaire de contrepoids et d'instrumentalisation politique. Vu de Russie, il est logique de considérer la dimension militaire de l'Union européenne comme une alternative à l'OTAN. En effet, dès 2000, les Russes se sont montrés particulièrement entreprenants dans ce domaine, proposant par exemple la planification conjointe d'opérations militaires, la formation de contingents multilatéraux, envisageant même par la voix du ministre des Affaires étrangères de l'époque, Igor Ivanov, de « *contribuer à la conduite des opérations de l'UE dans le règlement des crises* »²⁶. Cela ne s'est guère concrétisé en raison des réticences des pays européens eux-mêmes, englués dans un dialogue transatlantique particulièrement délicat sur la question des relations UE-OTAN et de la focalisation russe sur l'OTAN. Certes l'avènement du Conseil OTAN-Russie en mai 2002 a éclairci considérablement la situation. Cela ne semblait toutefois pas encore suffisant, comme le laisse entendre Vladimir Chizov, alors vice-ministre des Affaires étrangères, tentant en juin 2004 d'expliquer le refus du Président russe de participer au sommet de l'OTAN à Istanbul. En signifiant qu'il refusait le lien établi par l'OTAN entre la signature par les Etats baltes du traité sur les forces armées conventionnelles et le départ des troupes russes de Géorgie et de Transdnestrrie en Moldavie, il posait en fait des conditions pour une participation russe à un prochain sommet. Implicitement, l'existence d'une initiative de défense européenne lui a permis cette audace diplomatique. La Russie, au fond, n'a qu'un seul objectif : être associée à la définition et au maintien de la sécurité européenne, qu'elle passe par l'OTAN ou par l'UE. Il a pu y avoir, un temps, une préférence de Moscou pour l'alliance atlantique, de manière à y associer également les Etats-Unis.

La perspective russe a changé depuis peu. **La Russie tend à considérer de plus en plus l'Union européenne comme un partenaire positif sur le plan sécuritaire.** On peut ainsi interpréter la récente nomination de Vladimir Chizov par le Président Vladimir Poutine en tant

²⁶ Déclaration de novembre 2000, rapportée par www.euobserver.com, 27 novembre 2000 ;

Isabelle Facon, *Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne*, Recherches et documents N°28, Fondation pour la Recherche Stratégique, septembre 2002

que représentant permanent auprès de l'Union européenne en remplacement de Sergueï Yastrzhembsky, dont la fonction se résumait à critiquer la politique balte. En promouvant un diplomate à ce poste, le Président Poutine donne une importance nouvelle au dialogue diplomatique et sécuritaire avec l'Union, qui apparaît aujourd'hui particulièrement pertinent dans la perspective russe d'une reconquête d'influence au sein de l'étranger proche. L'Union européenne en effet, contrairement à l'OTAN, n'est nullement perçue par les décideurs russes comme une rivale dans la région. Plusieurs analystes russes²⁷ rapportent ainsi les propos de l'ancien président de la Commission européenne Romano Prodi qui, en septembre 2004, indiquait clairement que l'UE n'avait nullement l'intention de jouer le rôle de médiateur dans les conflits du Caucase et invitait les Etats concernés, principalement la Géorgie et l'Azerbaïdjan, à traiter directement avec la Russie. Il est vrai aussi que la voix de l'Europe, sur des problématiques qui ne la concernent pas directement, est à peine audible. De plus, l'Union elle-même aurait vraisemblablement certaines difficultés à agir de manière cohérente à court terme dans un contexte diplomatique si sensible. Les commentateurs russes ajoutent aujourd'hui que l'UE se trouve face à une crise suite aux référendums négatifs français et néerlandais sur le traité constitutionnel, l'empêchant de développer plus avant d'éventuelles ambitions concurrentes dans la région par le biais d'une politique étrangère et de sécurité commune plus structurée et plus indépendante.

La perception par la Russie de la relation sécuritaire avec l'Europe se veut aujourd'hui beaucoup plus constructive. Le Kremlin considère ainsi que l'Union européenne, dans l'état actuel de son évolution, a tout intérêt à développer un instrument de politique étrangère et de sécurité commune, qu'elle pourrait mettre en œuvre dans le cadre d'opérations de gestion de crise en CEI, à certaines conditions et en considérant notamment les intérêts russes. Cette configuration nouvelle des forces et des relations russo-européennes permettrait ainsi à la Russie de maintenir ou même de reconquérir des positions politiques et économiques dans la région principalement – Caucase, Ukraine et Belarus. Cette modification du prisme relationnel ouvre de larges possibilités, dont l'aboutissement serait justement, dans le cadre d'une PESC approfondie, la reconnaissance du rôle pivot de la Russie et l'association effective de Moscou à la résolution définitive d'un conflit larvé dans la zone (Transdnestrrie ou Nagorno-Karabakh par exemple). C'est en cela que la politique européenne de voisinage a pu décevoir les autorités russes : nulle différenciation par rapport aux autres Etats de la CEI, nulle proposition substantielle de coopération dans l'intérêt de pays tiers, entrant dans sa chasse gardée caucasienne et est-européenne, nulle certitude même que l'UE l'intègre dans le programme. Les autorités russes envisageaient en fait une politique européenne de voisinage qui soit formalisée en fonction de la politique russe de voisinage vers son étranger proche (Caucase, Ukraine, Belarus). Selon Moscou en effet, il ne peut pas y avoir de politique européenne de voisinage à destination de la CEI sans concertation avec la Russie, c'est-à-dire sans qu'il soit

²⁷ Sergueï Karaganov in, *Russia-EU relations: the Present Situation and Prospects*, Centre for European Policy Studies, Brussels, n°225, juillet 2005, p8. Andreï Zagorstki, in « Russia and the shared neighbourhood », *Cahiers de Chaillot*, n°74, Institut d'études de sécurité, Paris, 2005, p73.

tenu compte de certaines exigences russes, incontournables, pour une approche utile et efficiente des problèmes de développement économique et commercial (tarifs douaniers, infrastructures de transport, coopération énergétique) et de sécurité sur la zone. Sur ce dernier point, en vue précisément de la résolution du conflit entre la Moldavie et la Transdnestrie auto-proclamée, alors que l'UE tend à s'engager plus avant dans le processus de résolution (surveillance conjointe avec des forces ukrainiennes de la frontière Ukraine-Moldavie), la Russie n'a jamais exclu de participer à une mission européenne de maintien de la paix, qui inclurait Ukrainiens et Européens²⁸.

Les déterminants russes, internes et extérieurs, de la relation avec l'Europe s'avèrent tout à fait complémentaires ; on l'a vu, l'ambition internationale de la Russie, lorsqu'elle se réalise, renforce l'intérêt national. De façon plus surprenante, ces facteurs russes en évolution modèlent aujourd'hui un partenariat particulièrement ambitieux, appelant par exemple à un approfondissement européen de la PESC. Cela ne va pas cependant sans poser certaines questions et soulever certaines interrogations problématiques, notamment sur l'importance de valeurs partagées. C'est sans doute la raison pour laquelle les Européens semblent si prudents dans leur relation avec la Russie. **Moscou devrait comprendre que leur projet d'instrumentalisation de l'UE est parfois ostentatoire et contre-productif, que pour construire une relation équilibrée, il est essentiel d'établir des positions sincèrement coopératives et non pas à sens multiples. Tant que le Kremlin n'aura pas accompli ces efforts, il est peu probable que les relations russo-européennes dépasseront l'état d'inachèvement auquel elles sont parvenues aujourd'hui.**

²⁸ Trenin, Dimitri, *Russia, the EU and the common neighbourhood*, Centre for European Reform, Brussels, September 2005, p6.

II – L'état des lieux russo-européens : une relation inachevée

Les deux enjeux majeurs de coopération dans le contexte international actuel sont l'énergie et la sécurité, que la Russie souhaiterait voir développés selon ses conditions. Les initiatives bilatérales cependant parviennent difficilement à un niveau de fonctionnement mutuellement satisfaisant. Il n'est pas question de désigner et condamner des responsables. Sans doute l'Union européenne aurait-elle à prendre des engagements plus ambitieux. Mais des efforts sont attendus aussi et surtout de la partie russe, qui devrait ajuster certaines exigences, devant permettre d'atteindre les deux objectifs de la relation : un rapprochement privilégié dans le domaine énergétique, une collaboration approfondie en matière sécuritaire.

1. UNE RELATION ENERGETIQUE ... QUI MANQUE D'ENERGIE

Il est avéré que l'énergie doit occuper une place centrale dans la structuration relationnelle russo-européenne, du fait de ressources en Russie déterminantes pour l'avenir de l'Union. Il existe déjà bien sûr des cadres de coopération assez formalisés au sein du dialogue énergétique, établi au sommet UE-Russie de Paris en octobre 2000 et devant permettre, aux termes de la déclaration conjointe²⁹, « *d'évoquer toutes les questions d'intérêt commun relevant de ce secteur, y compris l'instauration d'une coopération en matière d'économies d'énergie et de rationalisation des infrastructures de production et de transport, les possibilités d'investissements européens, ainsi que les relations entre pays producteurs et consommateurs* ». Ce dialogue peine à trouver un second souffle face au renouvellement de la configuration énergétique entre la Russie et l'UE.

INCERTITUDES SUR LES DEPENDANCES ENERGETIQUES MUTUELLES

La Russie se veut déjà une source fiable d'approvisionnements pétroliers et gaziers, comme le Président Poutine l'a précisé à Londres, lors de la conférence de presse qui clôturait le dernier sommet Russie-UE d'octobre 2005. Il ajoutait alors qu'elle n'avait même jamais déçu ses partenaires. Il entendait ainsi rassurer l'Europe sur sa dépendance énergétique croissante vis-à-vis de la Russie, qu'indiquent les projections chiffrées des importations européennes en gaz et pétrole à l'horizon 2020³⁰. Les ressources en Russie, en effet, ne manqueront certes pas, au moins sur le moyen terme. Selon un responsable américain en poste à l'ambassade des Etats-Unis à Moscou, la Russie détient encore suffisamment de réserves pétrolières pour les 30 ou 40 années à venir. Elle produit aujourd'hui plus de 9 millions de barils par jour (b/j)³¹, dont un

²⁹ Déclaration conjointe du président du Conseil européen, Jacques Chirac, à Paris le 30 octobre 2000.

³⁰ Se reporter au préambule, *Enjeu 1 : la carte énergétique à double tranchant*.

³¹ Source : Energy Information Administration, Russia's Country Analysis Briefs. A titre de comparaison, l'Arabie Saoudite en produit 11 millions.

peu moins de 7 millions sont disponibles pour l'exportation en 2004. Or la tendance croissante est soutenue par une politique volontariste du gouvernement, qui souhaite mettre les entreprises pétrolières au service de l'intérêt national. En contrôlant le secteur, l'Etat cherche essentiellement à assurer des investissements productifs, qui permettront par exemple de remplir les hausses programmées du ministère de l'énergie sur les exportations par pipelines : de 5,1 millions de b/j en 2004 à 5,8 en 2007 et 6,2 en 2015. Dans le domaine gazier, à l'inverse, le gouvernement de Russie insiste peu sur une augmentation de sa productivité. Le ministère de l'énergie n'envisage d'ailleurs pas d'accroissement des exportations de gaz (1/3 de la production russe, soit 215 milliards de m³ en 2004 et en 2005) sur le court terme, la proportion devrait même légèrement se tasser en 2010. Moscou déploie en ce domaine une stratégie plus géopolitique, visant à établir le contrôle russe sur les exportations gazières ouzbèkes et turkmènes. En puisant ainsi les ressources centrasiatiques, tout en maintenant la production, les autorités de Russie transforment le pays en véritable *hub* gazier, à même d'assurer l'approvisionnement de l'Ukraine, du Belarus et de l'ensemble de l'Union européenne, comme l'illustre l'accord de principe russo-ukrainien au début janvier 2006, qui prévoit de fournir à Kiev une part substantielle de gaz centrasiatique (du Turkménistan, d'Ouzbékistan et du Kazakhstan) à des tarifs inférieurs au gaz russe.

Il s'agit ensuite de sécuriser les liens d'acheminement vers l'Europe. Les démarches ont déjà commencé, au niveau présidentiel, lors du sommet d'octobre 2005. Le Président Poutine a évoqué avec ses partenaires le projet de construction d'un gazoduc sous-marin reliant la Russie à l'Allemagne et rejoignant la Belgique, voire la Grande Bretagne. La concrétisation d'un tel projet doublerait les voies d'acheminement russes vers l'Europe. Celles-ci atteignent déjà l'Europe de l'Est. Avec ce nouveau projet contournant les Pays Baltes et la Pologne, l'UE se verrait doublement attachée aux réseaux russes, par la Pologne et par la mer Baltique puis l'Allemagne. Alliant ainsi réserves et double capacité d'acheminement, la Russie, sans doute, place l'Europe dans une relation de dépendance assez inconfortable. Par ailleurs, ce doublement des voies de transport permettra à Moscou de dissocier, dans le cadre d'une stratégie politico-énergétique, les puissances d'Europe de l'Ouest, France, Allemagne et Grande-Bretagne, des nouveaux membres d'une part et des Etats frontaliers aux perspectives européennes (Ukraine et Moldavie) d'autre part. La récente crise gazière entre l'Ukraine et la Russie et sa résolution assez rapide - la Russie acceptant au terme d'une négociation complexe que l'Ukraine achète du gaz à 95€ pour 1000m³ - ont en effet explicitement révélé l'absolue nécessité, aux yeux de Moscou, de la dissociation. Sans cette aisance stratégique, les autorités russes ne sont nullement en mesure d'utiliser l'arme énergétique dans le cadre de pressions bilatérales sur les gouvernements trop européophiles d'Ukraine et de Moldavie, les conséquences d'un arrêt des approvisionnements pénalisant en dernier ressort les alliés de l'Ouest. C'est pourquoi le Kremlin a si rapidement cherché et finalisé un compromis début janvier. C'est pourquoi il sera également beaucoup plus facile d'exercer bilatéralement des menaces énergétiques contre l'Ukraine, la Moldavie, la Pologne, la Hongrie et la République tchèque si le gaz russe arrive en Europe de l'Ouest par la mer Baltique, sans craindre une solidarité paneuropéenne et en garantissant de surcroît la fiabilité des fournitures gazières russes à ses principaux alliés européens, France, Allemagne et Grande-Bretagne.

L'UE cependant peut faire valoir certains contrepoids, qui diminuent ce déséquilibre énergétique et qui, de ce fait, rendent délicate la conclusion d'accords répondant spécifiquement aux exigences russes. Il se trouve en effet que la Russie ne dispose autour d'elle que d'un nombre réduit de clients solvables. La Chine sans doute sera à terme un client important, mais compte tenu des distances, il est peu probable que Moscou parvienne à mettre l'Europe et la Chine en concurrence économique sur l'accès au gaz et pétrole russes. Le partage des ressources aura aussi une détermination géographique. Par conséquent, et considérant la dépendance commerciale russe à l'égard de l'UE sur le plan énergétique – la vente des ressources naturelles (gaz, pétrole et métaux) représente 70% des recettes totales d'exportation et 16,2% du produit intérieur brut (PIB) – les autorités de Russie n'ont guère intérêt à voir s'amoinrir leur position exportatrice en Europe, sous peine de provoquer un ralentissement de la croissance. Certes, les prix élevés du pétrole préservent encore la Russie de ce risque, mais il reste dangereux de fonder sa prospérité sur une donnée extérieure. Enfin, l'Europe pourra sans doute à terme bénéficier de voies d'approvisionnement alternatives, par la Turquie notamment qui ne cache pas son ambition de devenir le quatrième artère énergétique (hors transport de gaz naturel liquide) de l'Europe, après la Russie, la Norvège et l'Afrique du Nord, cette dernière étant d'ailleurs déjà en voie d'épuisement. Si, de surcroît, la Turquie adhère à l'UE, sa fonction de source secondaire en sera renforcée au détriment de la Russie³². Ces perspectives relativisent largement la prédominance des exigences nationales russes et la position de force dont pense pouvoir se prévaloir le Kremlin dans la formalisation du dialogue énergétique.

LE DIALOGUE AU POINT MORT

Le Kremlin aujourd'hui entend surtout profiter du dialogue énergétique pour satisfaire les besoins d'investissements des entreprises russes du secteur, estimés à 100 milliards de dollars pour le secteur gazier et 150 milliards pour le secteur pétrolier d'ici à 2020³³. C'est à cette condition notamment qu'il sera possible d'augmenter la productivité pétrolière et d'améliorer le réseau des gazoducs vers l'Europe en particulier. Les industriels de l'énergie espèrent des transferts de technologie qui faciliteront la modernisation et la compétitivité de leurs moyens de production. Plus généralement, la Russie voudrait s'appuyer sur le dialogue énergétique pour tenter justement de sortir d'une logique de « pillage » de ses ressources. Il s'agit d'inciter les Européens, au nom d'un partenariat équilibré, à prendre en compte d'autres secteurs russes d'excellence, non-énergétiques, tels que l'aéronautique, l'espace et l'armement, et à obtenir pour cela des aides ou investissements productifs. Enfin, pour certaines clauses assez

³² Commentaires de l'auteur d'après une analyse de la stratégie énergétique turque proposée par Hakki Akil, directeur général-adjoint pour l'énergie, l'eau et l'environnement au ministère turc des Affaires étrangères, conférence organisée par le Fonds d'Analyse des Sociétés politiques (Jean-François Bayart), Paris le 3 juin 2004.

³³ Chiffres fournis par la Délégation de l'Union européenne en Russie.

avantageuses, il est tout à fait dans l'intérêt russe de promouvoir la relance effective du dialogue énergétique. La Russie bénéficie en effet de la « clause de destination », qui évite qu'un État membre revende l'énergie à un autre conformément aux réglementations communautaires qui, en favorisant la concurrence et la libéralisation du marché, ne vont guère dans le sens des intérêts russes. Elle maintient également des contrats de fourniture de gaz sur le long terme, en contravention du droit communautaire commun. En somme, la Russie voudrait pouvoir continuer à exporter ses hydrocarbures vers l'Union européenne, avec le minimum de contraintes.

Les priorités jusqu'alors pour les Européens ont été de garantir leurs approvisionnements énergétiques, d'améliorer le climat d'investissement et d'ouvrir les marchés très connectés de Russie et d'Asie centrale³⁴, tout en favorisant la dimension écologique et le développement durable. Cependant, outre la réussite européenne sur le protocole de Kyoto que la Russie a signé en octobre 2004, sur d'autres domaines, notamment les investissements d'infrastructure, les avancées sont très réduites compte tenu d'un climat économique et financier plutôt tendu en Russie. L'UE s'est limitée pour le moment à la création à Moscou en novembre 2002 d'un centre des technologies énergétiques Russie-UE dont les missions ne sont pas encore clairement explicitées. Aujourd'hui, au regard du sixième rapport d'avancement du dialogue énergétique³⁵, le décalage demeure entre priorités russes et européennes en vue de la mise en œuvre effective des objectifs du partenariat. Le cadre est certes rationalisé depuis le sommet de La Haye (novembre 2004), qui a vu l'établissement de quatre groupes thématiques – efficacité énergétique, infrastructures, commerce, investissement – qui correspondent à l'évidence aux objectifs conciliés, russes et européens. Un an après toutefois, le dernier rapport fait encore état d'intentions et de projets : les Européens appellent à la poursuite des efforts russes en vue d'un assouplissement du cadre juridique et fiscal favorisant les investissements étrangers et les Russes notent l'importance des transferts européens de technologie, en retour de ces progrès. Il est évoqué aussi un projet d'harmonisation des politiques énergétiques russo-européennes, qui ne serait en fait que la continuité des accords passés sur l'OMC et il est noté enfin qu'il serait urgent de conclure un accord sur le commerce des déchets nucléaires. Aujourd'hui, dans un contexte d'approvisionnements énergétiques russes incertains à la suite de la crise ukrainienne, début 2006, les Européens insistent surtout sur la nécessaire fiabilité de la Russie et ont ainsi tenté, lors de la réunion du Conseil des Ministres du G8 les 10 et 11 février 2006, de réactualiser la charte de l'énergie et d'obtenir la ratification de Moscou³⁶. Cet engagement, dont on peut douter de l'impact réel, puisque comme la Russie ni le Canada ni les Etats-Unis ne l'ont ratifié, impliquerait cependant, côté russe, que les exportations de gaz et de pétrole ne soient plus le monopole du colosse à

³⁴ Il s'agit par exemple d'atténuer la mainmise commerciale de la Russie sur le marché centrasiatique et de permettre notamment au Turkménistan de choisir librement ses partenaires d'exportation gazière.

³⁵ *sixth progress report*, EU-Russia Energy Dialogue, octobre 2005.
http://www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText_pict/452/progress6_en.pdf

³⁶ La Russie a signé la charte en 1994 mais ne l'a pas encore ratifiée.

majorité publique : Gazprom. Il s'agit en fait de permettre à d'autres futurs producteurs et exportateurs russes d'utiliser les réseaux du géant gazier vers l'étranger. Les responsables russes sont restés très prudents sur une éventuelle ratification, le Président Poutine donnant vraisemblablement des instructions en ce sens à son ministre des finances, Alexeï Koudrine, connu pour ses orientations libérales.

Il n'est pas certain que les objectifs russes et européens soient véritablement conciliables, transformant le dialogue énergétique en dialogue de sourds et reportant sine die l'accord de la Russie sur la charte de l'énergie. Il est tout à fait possible que cette situation dure, les deux parties, pour le moment, trouvant respectivement à ce statu quo certains motifs de satisfaction. La Russie fournit le marché énergétique européen et finalement ne manque pas d'investissements étrangers dans ce secteur, même si les transferts de technologie ne sont pas aussi élevés qu'ils pourraient être et que d'autres métiers manquent de dynamisme. L'Union européenne, quant à elle, ne connaît pas de réelles difficultés dans ses approvisionnements, bientôt diversifiés, pour le gaz, avec la Turquie ; elle dépend certes actuellement de la Russie pour la sécurité et la régularité des flux, mais il paraît peu probable que Moscou s'engage sur un chantage délicat avec l'Europe en ce domaine. Cela étant, sur le long terme, il serait sans doute préférable, pour la Russie comme pour l'Union européenne, de donner au dialogue une nouvelle tonalité coopérative, à même de gérer et faciliter les renouvellements relationnels qui s'annoncent. Il faudra en effet prendre en compte le renforcement momentané de la dépendance européenne à l'égard des réseaux d'acheminement russes et l'équilibrer ; c'est en cela que les récentes pressions des ministres européens en vue d'une ratification russe de la charte de l'énergie ne doivent en aucun cas être abandonnées. Il est indispensable, de manière générale, que l'Union se positionne sur la gouvernance étatique russe de l'économie, qui contrevient aux pratiques et orientations générales européennes et qui doit déterminer la décision d'un engagement plus volontaire ou non de Bruxelles en matière d'investissements et transferts de technologie, notamment énergétiques, vers la Russie. Sans approfondissement du dialogue sur ce point, il est probable que les sources de tensions se multiplieront, les Russes et les Européens s'accusant mutuellement de ne pas faire les efforts nécessaires et suffisants pour l'établissement d'un dialogue énergétique dont les deux parties retireraient pourtant de substantiels avantages.

2. DIVERGENCES SECURITAIRES

L'actualité mondiale, depuis le 11 septembre et l'émergence progressive de menaces terroristes plus ou moins organisées, placent les questions de défense au cœur de la coopération internationale, en particulier entre l'UE et la Russie, qui pour des raisons distinctes, font face à des risques sécuritaires. Il s'avère de surcroît que les deux parties y ont un intérêt politique fort : les Russes afin de consolider leur place d'interlocuteur incontournable de la sécurité en Europe ; les Européens, s'ils adoptaient la vision française, pour autonomiser leurs forces vis-à-vis des Etats-Unis. Cependant, ni les uns ni les autres n'ont (encore) osé véritablement s'engager, laissant la coopération se réduire en pratique au minimum technique.

LE REPLI TECHNIQUE DU PARTENARIAT DE SECURITE ET DEFENSE ENTRE LA RUSSIE ET L'UE

Il y a un potentiel de coopérations sécuritaires entre la Russie et l'Union européenne à ne pas négliger. Il avait été envisagé, très tôt, de réfléchir aux modalités de gestion et résolution commune des crises sur l'espace européen et ex-soviétique³⁷. Cependant, aucun résultat concret n'a été enregistré depuis ces déclarations de bonnes intentions, compte tenu de blocages politiques assez fermes. Du côté européen, le contexte de l'après 11 septembre 2001 ne se prêtait guère à une démarcation trop forte de l'Union européenne vis-à-vis de l'OTAN. Aujourd'hui, du fait de l'échec du traité constitutionnel, il n'est pas sûr que le contexte se soit profondément amélioré. L'Europe attend aujourd'hui une relance politique et les perspectives de coopération avec la Russie paraissent encore sans doute trop audacieuses pour une PESC/PESD qui n'a pas les moyens de s'imposer face aux Etats-Unis et à ses alliés européens. Côté russe, comme l'indiquent de nombreux observateurs internationaux³⁸ les autorités moscovites envisagent la gestion commune sous certaines conditions, plutôt fortes, notamment un droit de regard décisif sur la conduite des opérations et la nécessité d'un mandat de l'ONU. Mentionnons aussi la valeur cardinale de l'intégrité territoriale que les équipes successives au pouvoir en Russie, depuis 1991, étendent à l'ensemble de l'Union soviétique et qui peut expliquer que la présidence Poutine ait si mal accueilli récemment les ingérences étrangères en Ukraine et en Géorgie et qu'elle refuse toute intervention politique occidentale en Tchétchénie. Toutefois, les positions européennes et russes évoluent, laissant envisager l'éventualité d'une collaboration effective. On l'a vu notamment concernant le conflit en Moldavie. Les autorités de Moscou comprennent que l'enjeu actuel n'est plus tant la sanctuarisation territoriale que la lutte contre l'action de réseaux hostiles au sein du territoire, même entendu au sens de l'ancien empire soviétique et que sur ce point, si ses intérêts étaient garantis, le Kremlin pourrait accepter des ingérences extérieures, européennes en l'occurrence.

Il reste, cela étant, une certaine frilosité de part et d'autre à s'engager plus avant dans une collaboration militaro-diplomatique, qui s'avère, évidemment, beaucoup plus délicate à mettre en œuvre qu'une discussion globale sur des sujets qui ne risquent pas de nuire fondamentalement aux relations russo-européennes, tels que la sûreté nucléaire, le désarmement, la lutte contre la criminalité organisée et, au fond, l'ensemble des secteurs que le programme Tacis propose en Russie. Cela ne signifie nullement que ces coopérations soient effectivement très abouties, mais ce sont elles qui composent le cœur de la relation Russie – UE en matière de sécurité. Le système de navigation satellitaire civil GALILEO, relancé par une décision européenne de mars 2002, par exemple, n'est toujours pas concilié avec le projet

³⁷ Les premiers résultats, conclus au sommet d'octobre 2000 se révélaient tout à fait encourageants : « consultations régulières, stratégiques et spécifiques, en matière de sécurité et de défense, renforcement complémentaire des instances de dialogue ».

³⁸ Dont Isabelle Facon, qui propose une réflexion synthétique de ces questions dans sa note : *Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne*, Recherches et documents N°28, Fondation pour la Recherche Stratégique, septembre 2002.

russe Glonass³⁹. De même, les progrès en matière de criminalité financière sont particulièrement lents, pour des raisons internes spécifiques au pouvoir en Russie, qui ne paraît pas vouloir donner la priorité à la lutte contre les flux illégaux. En revanche, les projets dans le domaine nucléaire, pour le désarmement et la sûreté, semblent plus accomplis, du fait d'une pression européenne récurrente depuis 1991. Il s'agit effectivement de réduire la menace russe en surveillant le stockage des armes de destruction massive ou en en assurant la destruction⁴⁰. L'UE finance ainsi le centre international de sciences et de technologie à Moscou. Elle contribue aussi à la construction de centres de destruction. C'est un appui technique, juridique et financier, sans effets politiques ou diplomatiques. Ce partenariat technique tend pourtant à gagner en importance et à constituer l'une des concrétisations majeures de la lutte contre le terrorisme.

La pérennité du programme Tacis depuis 1991 s'inscrit dans une logique similaire, même si Tacis lui-même, bien sûr, n'est pas uniquement dédié à la sécurité. Par extension et sur ses aspects sécuritaires en particulier, son évolution, cependant, correspond assez bien à cette **focalisation « technique » de la relation russo-européenne**, à savoir : réformes légales, administratives et institutionnelles, soutien au secteur privé pour le développement économique (poste privilégié pour la période 2004-2006), traitements des conséquences sociales de la transition (politique de la santé, politique du travail, soutien à l'éducation), ainsi que, comme on l'a vu, la mise en œuvre d'un programme spécial pour Kaliningrad. Outre la sûreté nucléaire et les petits projets, à cela s'ajoutent des programmes transversaux, notamment transfrontaliers, qui couvrent le développement durable des ressources naturelles, les facilitations commerciales (transports, infrastructures, échange d'informations) et les domaines relatifs à la justice et aux affaires intérieures. L'Union européenne, cependant, tend à rationaliser ces coopérations transversales avec la Russie en privilégiant la focalisation géographique sur la focalisation thématique. L'un des programmes les plus aboutis en ce domaine est la dimension septentrionale de l'UE. Proposée en septembre 1997 par le Premier ministre finlandais, elle devient politique extérieure en décembre 1998 lors du Conseil européen de Vienne. Il s'agit de fournir aux pays concernés des instruments efficaces de coopération et de gestion des principaux défis régionaux, à savoir conditions climatiques, transport, risques environnementaux, coopérations douanières. Depuis 2004, l'accent porte non plus sur l'environnement mais plutôt sur la coopération économique et commerciale transfrontalière, impliquant la Fédération de Russie, les Pays Baltes, les Scandinaves et la Pologne. La Commission d'ailleurs précise que les marchés sont appelés à s'intégrer et qu'il devient donc impératif de développer avant tout les réseaux de communication, de télécommunications et les échanges énergétiques. Les priorités sectorielles ont changé par rapport à la première édition, qui plaçait en tête les enjeux de l'environnement, principalement

³⁹ Projet concurrent au GPS américain, mis en œuvre au début des années 1980. Faute de moyens, il ne fonctionne pas à la capacité initialement prévue. Il doit être prochainement renouvelé et associé avec des projets partenaires, européens notamment mais aussi chinois.

⁴⁰ Kathrin Höhl, Haral Müller, Annette Schaper, sous la direction de Burkard Schmitt, « L'UE et la réduction de la menace en Russie », *Cahiers de Chaillot*, Institut d'Etudes et de Sécurité, n°61, p22.

la pollution, la sûreté nucléaire et le traitement des déchets ainsi que les coopérations dans le domaine énergétique. L'environnement n'arrive qu'en troisième position dans le document de 2004. Il est suivi des aspects transfrontaliers de lutte contre la criminalité, de la gestion des migrations et de l'ensemble des affaires intérieures et de justice⁴¹. C'est là un exemple d'un succès purement technique de la relation Russie – Union européenne, qui n'est encore réédité nulle part ailleurs, notamment pas sur la mer Noire. L'UE fait savoir, à ce sujet, que les Etats côtiers étant si différents et si peu homogènes dans leurs relations avec l'Union et avec l'OMC, il n'est pas pertinent de mener des coopérations communes, commerciales en particulier, dans cette région. Dans le cadre de la politique de voisinage qui couvre la zone, il s'agit de préserver les relations bilatérales avec chacun d'eux, y compris la Russie. Jusqu'à l'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie, il est peu probable que l'Union européenne s'investisse en mer Noire, sur un plan régional, autrement que par les programmes déjà en cours : INOGATE, TRACECA, Black Sea PETrA, DANBLAS⁴².

LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME, SYMPTOME D'UNE CRISE DES VALEURS ENTRE LA RUSSIE ET L'UE

L'approfondissement des coopérations techniques devrait aboutir à des partenariats solides et stratégiques. Ce n'est encore presque jamais le cas. Il est intéressant par exemple de constater qu'en matière de lutte contre le terrorisme, qui s'inscrit dans le cadre des coopérations transfrontalières au sein de Tacis ou de la dimension septentrionale de l'UE, les accords vont rarement au-delà d'échanges de renseignements et de partages d'informations sur d'éventuels réseaux menaçants. Les coopérations aboutissent essentiellement à geler ou bloquer les sources financières du terrorisme et à renforcer la surveillance des frontières. Elle devrait permettre de procéder à des arrestations et à démanteler des réseaux, mais les résultats sont inexistantes. Il n'est qu'à mentionner le cas d'Akhmed Zakaev, représentant en Europe du gouvernement indépendantiste tchéchène, accusé par la Russie de terrorisme et ayant reçu l'asile politique en Grande Bretagne. Il réside désormais à Londres et reçoit journalistes et hommes politiques tout à fait librement. Le Président Poutine, lors du sommet dans la capitale britannique, en octobre 2005, a une nouvelle fois demandé son extradition, au nom de la lutte contre le terrorisme. Il est peu probable qu'il obtienne satisfaction. Akhmed Zakaev ainsi l'état inopérant de la collaboration Russie-UE en matière de lutte contre le terrorisme. Ces ententes techniques n'aboutissent pas à l'établissement d'une base politique commune entre la Russie et l'Union européenne qui permettrait de construire un partenariat solide et stratégique en matière de sécurité et de défense.

⁴¹ Présentation donnée à partir de Commission européenne, *The Second Northern Dimension Action Plan*, document de travail, Bruxelles 10 juin 2003. http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/ndap/com03_343.pdf

⁴² Respectivement : Interstate Oil and Gas Transport to Europe, Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia, Pan-European Transport Area, Danube-Black Sea Environmental Task Force.

Il se pose très vite entre les deux parties un problème de valeurs, que leurs conceptions respectives du terrorisme, appliquées au conflit tchétchène, illustrent. Depuis le début de la seconde guerre de Tchétchénie, en 1999, les autorités de Russie assimilent l'ensemble de la guérilla tchétchène à des bandits et des terroristes. Moscou, arguant des revendications islamistes tchétchènes associées à l'usage, même irrégulier, de moyens terroristes, opère publiquement et officiellement le rapprochement avec les réseaux terroristes internationaux d'Al Qaida, faisant ainsi de la Tchétchénie un front supplémentaire de la lutte contre le terrorisme. Pour l'Union européenne, la réalité s'avère un peu plus compliquée. Il s'agit de dépasser cette dichotomie, entre les pro-russes et les terroristes. Elle ne peut nier, évidemment, l'existence d'un terrorisme tchétchène, mais elle reconnaît également la distinction entre Al Qaida et le combat très local et historique des Tchétchènes. Pour autant, il ne s'agit pas de prendre politiquement position pour ou contre l'indépendance tchétchène. Cette question demeure une affaire intérieure russe. En revanche, la question du terrorisme, puisqu'elle implique de la part de la Russie une gestion du conflit très violente et peu soucieuse des droits individuels, soulève de vives critiques en Europe. Il n'est pas possible, sous couvert de lutte contre le terrorisme, de remettre en cause, même sur un petit territoire en guerre, les valeurs humaines universelles, auxquelles la Russie est censée avoir adhéré, d'autant que le terrorisme ne s'applique que ponctuellement et à une minorité de combattants. Le désaccord entre la Russie et l'Union européenne, sur ce point, est particulièrement important. Les Russes ne comprennent pas pourquoi les Européens ne les soutiennent pas dans leur lutte contre les nouveaux dangers islamistes terroristes, quand ceux-ci contestent que le label terroriste autorise les exactions contre des civils, une justice approximative, des opérations de nettoyage et un blocage de l'information.

De manière plus générale, il en va ainsi de la plupart des coopérations annoncées à chaque sommet Russie-UE⁴³ dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, coopérations qui sont rarement formalisées puis réalisées. Des ententes techniques sont possibles mais ne parviennent pas à s'incarner en partenariats politiques plus stratégiques. Or la Russie actuelle, sur ce point, porte une lourde responsabilité. **Il paraît en effet difficile de traiter avec un pays qui refuse de regarder objectivement la situation en Tchétchénie et le non droit qui y règne. Qui ne se montre guère coopératif dans la lutte contre le blanchiment d'argent et plus globalement contre la criminalité financière organisée. Qui prône, au nom de la coopération transfrontalière, la libre circulation dans l'Union de ses ressortissants, tout en limitant les soutiens extérieurs au développement de la société civile en Russie. Et qui, au nom de la gouvernance étatique de l'économie, ne libéralisera pas le trafic aérien en Sibérie.**

⁴³ Se reporter par exemple à la déclaration finale du 14^{ème} sommet Russie-UE aux Pays Bas, novembre 2004. http://www.delrus.cec.eu.int/en/news_658.htm, ainsi qu'aux références à l'espace commun Justice et affaires intérieures, au cours des sommets plus récents.

Considérant ces divergences stratégiques entre la Russie et l'Union européenne, du fait de certains choix politiques russes depuis 2000 et l'arrivée de Vladimir Poutine au pouvoir, **il devient inévitable pour l'UE de définir sa propre et nouvelle vision de l'avenir de la relation avec Moscou, qui devra associer valeurs et intérêts, et s'appuyer sur la base consolidée des principes généraux européens et du bien être des peuples d'Europe. Il ne s'agit pas de procéder à un arbitrage entre valeurs et intérêts, mais d'organiser vis-à-vis de la Russie leur réalisation concertée.**

Conclusion : quelles politiques européennes ?

La relation, reposant depuis 2000 sur des documents stratégiques relativement précis, n'a toujours pas de réelle consistance politique. Au-delà du renouvellement, il s'agit surtout de faire aboutir les projets et dialogues initiés. Il est vrai cependant que l'établissement d'une relation solide aujourd'hui suppose un nouveau souffle russo-européen, correspondant de part et d'autre à des politiques bilatérales volontaristes. Les deux parties semblent avoir conscience de cette double nécessité, de relance et de concrétisation des projets communs, comme le laissent supposer les préparatifs de la renégociation prochaine de l'Accord de Coopération et de Partenariat. Il paraît difficile toutefois de dépasser les positionnements de base, largement divergents. Les Russes font ainsi valoir que la relation a été négociée alors que la Russie se trouvait en position de faiblesse, qu'elle pose trop de contraintes au nom des normes politiques, économiques et sociales européennes et que, surtout, la relation de l'Europe avec les Etats-Unis n'est formalisée par aucun accord. Les autorités de Russie, en fait, revendiquent une spécificité de traitement, tandis que l'Union européenne envisage une vision cadrée à long terme, qui associe intérêts et valeurs.

Afin de lever cette hypothèque sur la relation avec la Russie, l'Union européenne semble prête aujourd'hui à privilégier les possibilités qui s'ouvrent en termes de coopérations pratiques, au détriment peut-être d'une certaine fermeté sur le strict respect par Moscou des valeurs de démocratie et de respect des droits de l'Homme. Mais l'UE ne dispose pas forcément de moyens de négociation sur toutes les thématiques. Les responsables du département Russie à la Commission européenne remarquent que les écarts politiques et économiques de Moscou se régleront par la force d'une relation plus solide et plus aboutie⁴⁴. Autrement dit, il s'agit d'envisager la prospérité et la stabilité russe avant la démocratie. C'est sans doute un pari risqué, qui peut cependant fonctionner à la condition impérative d'un engagement européen volontaire et cohérent, économique mais surtout aussi politique, en Russie et en particulier dans le Nord Caucase. L'Europe elle-même, d'ailleurs, a tout à y gagner, en termes d'approfondissement et de structuration politique. Une Union plus forte multipliera ses capacités à négocier et élargira le spectre d'interventions éventuelles en Russie, notamment sur la démocratisation et contre l'omnipotence du pouvoir exécutif.

L'UE fournit déjà les premiers efforts en ce sens. Il est ainsi prévu à l'horizon 2007-2012 de remplacer Tacis, qui a été jusqu'alors l'instrument principal des engagements européens en Russie, par une formule nouvelle. Cet « instrument européen de partenariat et de voisinage », encore en cours de finalisation, devrait assurer une meilleure allocation et effectivité des fonds à l'extérieur, et en Russie notamment. Contrairement à Tacis, dont les projets se succédaient et se dispersaient, la Commission européenne envisage ici plutôt une forme d'assistantat plus ciblé et responsabilisant. Il s'agit pour l'UE de renforcer les coopérations avec la Russie sur

⁴⁴ Entretien de l'auteur avec Lutz Guellner, responsable du département Russie, à la Commission européenne, DG relations extérieures, le 16 novembre 2005, à Bruxelles ; durée : 2.00.

quelques secteurs bien choisis, en garantissant une continuité dans la conduite et la mise en valeur des projets. C'est pourquoi, par exemple, les fonds européens ne devraient venir désormais qu'en complément d'initiatives locales, décidées sur zone. L'idée est de moins proposer pour soutenir davantage et valoriser énergiquement des programmes russes de reconstruction, de relance ou d'assistance, en évitant au mieux les problèmes de corruption encore répandus dans les administrations fédérale et régionales de Russie, en particulier dans le Caucase Nord⁴⁵. Cet instrument servira également, bien sûr, à la mise en œuvre de quatre espaces de coopération : économie, justice et affaires intérieures, sécurité extérieure et recherche, éducation et culture.

Cette initiative, cependant, encore trop timide, ne fait que proposer un nouvel outil formel. **Il semble nécessaire aussi que l'Union s'engage sur des projets de fond, concrets, sur deux domaines essentiellement :**

- **la coopération géographique centrée sur une zone spécifique, qui englobe plusieurs thématiques, dont la dimension septentrionale de l'UE offre un exemple réussi ;**
- **la gestion commune des crises.**

1. Coopération géographique sur le Caucase, nord et sud

Le Caucase offre de vastes possibilités d'ententes russo-européennes, qu'il faut encore élaborer. C'est à l'Union européenne maintenant d'oser prendre des responsabilités en matière de PESC, sur le conflit du Nagorno-Karabagh par exemple. L'imbrication des intérêts et alliances est telle que la paix définitive est à la fois impossible avec et sans la Russie. En revanche, l'intervention diplomatique, économique ou en tant que force de paix de l'UE serait un facteur utile de déblocage. Moscou ne craint pas la concurrence de l'UE dans la zone - à la différence des Etats-Unis - et l'Union dispose d'une capacité d'assistance substantielle. Pourquoi même ne pas envisager une politique européenne d'aides à la reconstruction économique et sociale du Nord au Sud Caucase qui associerait la Russie ? Cela permettrait d'atténuer les tensions, notamment dans le Nagorno-Karabagh et sur l'ensemble des républiques fédérées du Nord Caucase qui entourent la Tchétchénie. Au niveau européen, il est prévu actuellement de n'insister que sur la région nord-caucasienne, qui devrait recevoir en 2006 plus de 13 millions d'euros d'aides européennes destinées à financer des programmes de santé et d'éducation. Ces soutiens économiques et humanitaires sont certes indispensables, mais devraient être accompagnés d'un engagement purement politique dans le Nord Caucase, susceptible de limiter l'état de non-droit qui y règne et dont les autorités russes, par leur négligence politique, sont en partie responsables.

⁴⁵ A cet effet, l'Union européenne cherche notamment, dans la mesure du possible, à allouer directement les fonds aux bénéficiaires, sans intermédiaires publics russes.

2. Résolution commune du conflit en Moldavie / Transdniestrie

Sur le cas moldave, en vue de la résolution du conflit larvé en Transdniestrie, l'Union européenne ne devrait pas avoir de réticences à s'engager avec la Russie dans la constitution multilatérale d'une force de maintien de la paix dirigée par exemple par un commandement militaire conjoint russo-européen. L'initiative européenne frileuse de contrôle des frontières moldavo-ukrainiennes, menée en collaboration avec l'Ukraine pour 7 millions d'euros, ne devrait avoir aucune conséquence et ne limiter que sporadiquement les trafics.

Il pourrait par la suite être envisagé d'approfondir la coopération sur la base de ces engagements régionaux russo-européens, jusqu'à formaliser une politique commune européenne à destination de la Russie. Celle-ci permettra de mieux garantir, de façon plus cohérente, les intérêts européens que les coopérations actuelles dispersées, réparties entre plusieurs dialogues et accords. Il paraît utile en effet de préciser ainsi sur le moyen terme les orientations et objectifs européens des relations avec la Russie.

3. Politique commune européenne de sécurité énergétique

Elle rassemblerait le dialogue énergétique, les questions nucléaires, les problèmes de transport, le projet de fusion de Galileo et Glonass et les impératifs environnementaux, en vue de garantir les approvisionnements de l'UE en ressources énergétiques et d'éviter toute catastrophe nouvelle liée à une mauvaise gestion, en particulier, des matériaux nucléaires. Jusqu'à maintenant, ces cinq éléments sont répartis entre plusieurs secteurs de l'intervention Tacis et la dimension septentrionale de l'Europe. Leur mise en œuvre ne serait que plus efficace si des synergies d'action pouvaient être créées, par le biais d'une politique commune.

4. Formalisation d'une politique étrangère commune européenne vers la Russie

L'UE s'engageant ainsi avec la Russie sur des missions conjointes localisées (Caucase, Moldavie, Balkans) devrait acquérir une posture internationale déterminante et voir les mécanismes de la PESC gagner progressivement en cohérence. La Russie agirait comme un catalyseur, permettant l'approfondissement de la construction communautaire en matière de politique étrangère et de sécurité commune. C'est sur le terrain en effet que les instruments se façonnent ; l'UE ne devrait pas laisser passer l'occasion russe en Europe de l'Est et peut-être dans les Balkans. Une politique étrangère commune de l'Union européenne envers la Russie préfigurerait ainsi la généralisation européenne d'une politique étrangère et de sécurité commune.

Bibliographie

SITES INTERNET

Site de la délégation de l'Union européenne en Russie, <http://www.eur.ru>

Site du programme Tacis, Europaid Directorate, http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/index_en.htm

Site de la Direction générale du Commerce de la Commission européenne, <http://europa.eu.int/comm/trade/>

Site de la Présidence russe, <http://www.kremlin.ru/eng/>

Site de la Banque centrale de Russie, <http://www.cbr.ru/eng/>

Statistiques en rapport avec la politique financière nationale et internationale de l'Etat russe.

Jamestown Foundation, Eurasia Daily Monitor, <http://www.jamestown.org/>

Radio Free Europe, Radio Liberty, <http://www.rferl.org/>

RFE/RL Newslines Special Issue : « EU expands eastward », 3 May 2004.

OUVRAGES

Baranovsky, Vladimir, *Russia's attitudes towards the EU: political aspects*, Finnish Institute for International Affairs, Helsinki and Institut für Europäische Politik, Berlin, 2002.

Beckouche, Pierre, Richard, Yann, *Atlas d'une nouvelle Europe : l'Europe élargie et ses voisins : Russie, Proche-Orient, Maghreb*, Autrement, 2004.

Billington, J, *Russia in search of itself*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, 2004.

Casier, Tom, Malfliet, Katlijn, *Is Russia a European power? The position of Russia in a new Europe*, Leuven University Press, Leuven, 1998

Dafflon, Denis, *L'avenir de Kaliningrad dans la nouvelle Europe : isolement ou intégration ?*, Institut européen de l'Université de Genève, Genève, 2004.

De Wilde, Tanguy, Spetschinsky, Laetitia (sous la direction de), *Les relations entre l'Union européenne et la Fédération de Russie*, Institut d'études européennes, Louvain-la-Neuve, 2000.

De Wilde, Tanguy, Spetschinsky, Laetitia (sous la direction de), *La politique étrangère de la Russie et l'Europe : enjeux d'une proximité*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2004.

Delcour, Laure, *La politique de l'Union européenne en Russie (1990-2000)*, L'Harmattan, 2002.

Facon, Isabelle, *Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne*, Recherches et documents N°28, Fondation pour la Recherche Stratégique, septembre 2002

Fairlie, Lyndelle, Sergourin, Alexander, *Are border barriers? EU Enlargement and the Russian region of Kaliningrad*, Finnish Institute for International Affairs, Helsinki and Institut für Europäische Politik, Berlin, 2001.

Fedorov, Y, Nygren, B, *Putin I and Putin II*, Swedish National Defence College, Stockholm, 2004.

Goodby, James, Buwalda, Petrus, Trenin, Dimitri, *A strategy for stable peace: toward a Euroatlantic security community*, United States Institute of Peace Press, Washington, 2002.

Haukkala, Hiski, "The clash of the boundaries? The European Union and Russia in Northern Dimension, in Lehti, Marko, Smiths David (eds), *Re-inventing Europe: Nordic and Baltic experiences in Post-Cold War identity Politics*, Franck Cass, 2003.

Hill, Fiona, *Energy Empire*, The Foreign Policy Centre, Londres, 2004.

Hubel, Helmut (ed), *EU Enlargement and beyond : the Baltic States and Russia*, Verlag, Berlin, 2002

Huisman, Sander, *A new European Union policy for Kaliningrad*, Occasional papers n°33, Institute for Security Studies, 2002

Lynch, Dov (sous la direction de), « EU-Russian Security Dimensions », *Occasional Papers*, n°46, Institut d'études de sécurité, juillet 2003.

Pinder, John, Shishkov, Yuri, *The EU and Russia: the promise of partnership*, The Federal Trust, London, 2002.

Trenin, Dimitri, *Russia, the EU and the common neighbourhood*, Centre for European Reform, September 2005.

Verpoest, Lien, Malfliet, Katlijn (eds), *Russia and Europe in a changing international environment*, Leuven University Press, Leuven , 2001.

REVUES/DOSSIERS

Bouis, Lucien, « Les relations entre l'Union européenne et la Fédération de Russie », *Journal officiel de la République française. Avis et rapports du Conseil économique et social*, n°23, 2004.

« La Russie, l'Europe et la France », *Géopolitique* n°86 ; 2004.

« Russia and the West », *Demokratizasiya*, vol°11, n°2, printemps 2003, Washington.

« The critical geopolitics of Northern Europe: identity politics unlimited », *Geopolitics*, vol°8, n°1, printemps 2003.

« Les réformes de la coopération à l'est de l'UE », *Revue d'études comparatives est-ouest*, vol°34, n°3, 2003.

"EU-Russia new relationship: the consequences for the ESDP and the problem of Kaliningrad," *European Foreign Affairs Review*, vol°6, n°4, hiver 2001.

CENTER FOR EUROPEAN POLICY STUDIES, BRUXELLES

De Spiegeleire, Stephan, *Recoupling Russia : staying the course Europe's security relationship with Russia*, en collaboration avec l'Institut d'études de sécurité, janvier 2002.

Emerson, Michaël, *The elephant and the bear: the European Union, Russia and their near abroad*, 2001.

Karaganov, Sergeï (sous la direction de), *Russia-EU relations : the Present Situation and Prospects*, n°225, juillet 2005.

Vahl, Marius, *Just good friends? EU-Russian Strategic Partnership and the Northern Dimension*, n°166, 2001.

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

« Russie – Europe », n°1025, *Courrier des Pays de l'Est, La Documentation française*, 2002.

« La Russie et l'Europe », n°434, *Courrier des Pays de l'Est, La Documentation française*, 1998.

ETUDES DU CERI, FNSP

Pagé, Jean-Pierre, « Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale », n°112, 2004.

Pagé, Jean-Pierre, « Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale », n°101, 2003.

Pagé, Jean-Pierre, « Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale », n°91, 2002.

Pagé, Jean-Pierre, « Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale », n°72, 2000.

CENTRE DE DOCUMENTATION CONTEMPORAINE, FNSP

Relations entre la Russie et l'Europe, 1991

Relations entre la Russie et l'Europe centrale et orientale, 1991

Relations entre la Russie et l'Europe communautaire, 1991

Relations entre la Russie et l'Europe du Nord, 1991.

REVUES/ARTICLES

CAHIERS DE CHAILLOT, INSTITUT D'ETUDES DE SECURITE, PARIS.

Danilov, Dimitri, De Spiegeleire, Stephan, « Du découplage au recouplage : une nouvelle relation de sécurité entre la Russie et l'Europe occidentale », *Cahier de Chaillot*, n°31, Institut d'études de sécurité, 1998.

Höhl, Kathrin, Müller, Harald, Schaper Annette, « L'UE et la réduction de la menace en Russie », *Cahiers de Chaillot*, n°61, Institut d'études de sécurité, 2003.

Lynch, Dov (sous la direction de), « What Russia sees », *Cahiers de Chaillot*, n°74, Institut d'études de sécurité, 2005.

Lynch, Dov, « La Russie face à l'Europe », *Cahiers de Chaillot*, n°60, Institut d'études de sécurité, 2003.

EUROPEAN FOREIGN AFFAIRS REVIEW

Anderson, Stephanie, "EU-Russia relations: is 2001 a turning point for Kaliningrad?", *European Foreign Affairs Review*, vol°6, n°4, hiver 2001.

Forsberg, Tumas, "The EU-Russia Security Partnership: why the opportunity was missed?", *European Foreign Affairs Review*, vol°9, n°2, été 2004.

Hubel, Helmut, "The EU's three level game in dealing with neighbours", *European Foreign Affairs Review*, vol°9, n°3, automne 2004.

Light, Margot, Löwenhardt, John, White, Stephen, "Russian perspectives on European security", *European Foreign Affairs Review*, vol°5, n°4, hiver 2000.

Mahncke, Dieter, "Russia's attitude to the European Security and Defence Policy", *European Foreign Affairs Review*, vol°6, n°4, hiver 2001.

INTERNATIONAL AFFAIRS, MOSCOW

Kortunov, Sergei, "Kaliningrad and Russia-Europe Partnership", *International Affairs*, vol°49, n°2, Moscou, 2003.

Lihatchev, Vasili, "Russia and the European Union", *International Affairs* vol°49, n°1, Moscou, 2003.

POLITIQUE ETRANGERE, IFRI

Facon, Isabelle, « La Russie, l'OTAN et l'avenir de la sécurité en Europe », *Politique étrangère*, IFRI, automne 1997.

Gomart, Thomas, « Les 3 enjeux du partenariat entre l'UE et la Russie », *Politique étrangère*, n°2, IFRI, 2004.

Guicherd, Catherine, « Ukraine, Biélorussie et Moldavie entre l'Union élargie et la Russie », *Politique étrangère*, IFRI, n°3, 2002.

RUSSIE.CEI.VISIONS, IFRI

Adomeit, Hannes, « La politique russe de l'Allemagne : la fin de la lune de miel ? », *Russie.CEI.Visions*, n°6, IFRI, septembre 2005.

Lynch, Dov, « Voisinage commun ou nouvelle ligne de front ? Le carrefour de la Moldavie », *Russie.CEI.Visions*, n°2 IFRI, avril 2005.

Monaghan, Andrew, « Une politique de petits pas : les objectifs de la présidence britannique pour le partenariat UE/Russie », *Russie.CEI.Visions*, n°5, IFRI, août 2005.

Zagorski, Andrei, « La Russie et l'Allemagne : continuité et changements », *Russie.CEI.Visions*, n°6, IFRI, septembre 2005.

DIVERS

Aalto Pami, "A european geopolitical subject in the making ? EU, Russia and Kaliningrad question", *Geopolitics*, vol°7, n°2, hiver 2002

Bayou, Céline, « Les relations entre l'Union européenne et la Russie : vers une nouvelle frontière ? », in J.L Besson & G.Guillermin (dir), *L'Europe puissance : entre virtualité et réalité*, les Cahiers du CUREI, Université Pierre Mendès France, Grenoble, n°16, janvier 2002.

Birukov, M, "O nekotoryi pravovyh problemah, voznikaushih dla Rossii v svyazi rassireniem Evropejskogo Soyusa", *Gosudarstvo i pravo*, n°7, Moscou 2004.

Cordonnier, Christophe, Hervé, Jean-Jacques « Agriculture russe : les paradoxes du renouveau », Déméter, économie et stratégies agricoles, Armand Colin, 2004.

Cordonnier, Christophe, « Russie et Europe : un avenir à inventer », *Agir*, n°5, automne 2000.

Cordonnier, Christophe, « La Russie et l'Europe : de la frustration à l'espoir », *Géoéconomie*, n°13, Institut Choiseul, printemps 2000.

Facon, Isabelle, « La politique européenne de la Russie: ambitions anciennes, nouveaux enjeux », *Questions internationales*, n°15, 2005.

Facon, Isabelle, « Russie-Union européenne : quelles relations de sécurité ? », *Annuaire stratégique et militaire 2003*, Fondation pour la Recherche Stratégique, Odile Jacob, 2003.

Gomart Thomas, « Russie : trop plein d'énergies ou d'inerties ? », *Ramsès 2006*, IFRI, 2005.

Gomart Thomas, « Le partenariat entre l'UE et la Russie à l'épreuve de l'élargissement », *Revue du marché commun et de l'UE*, n°479, juin 2004.

Jones, Alan, Fallon, Grahame, "The political economy of co-operation, trade and aide between the European Union and Russia", *Journal of European Area Studies*, vol°11, n°2, 2003.

Ménacé, Emma, Zlotowski, Yves, « Un retour des capitaux en Russie ? », *Le courrier des Pays de l'Est*, n°1049, La Documentation Française, mai-juin 2005.

Platkovskii, V, "Rossia i Evropa glazami Rossian", *Sociologitcheskie issledovanie*, n°5, 2003.

Potemkina, Olga, "Some ramifications of enlargement on the EU-Russia relations and the Schengen regime", *European Journal of Migration and Law*, vol°5, n°2, 2003.

Rontoyanni, Clelia, "So far, so good? Russia and the ESDP", *International Affairs*, vol°78, n°4, London, 2002

Smelev, Nikolai, "Rossia I sovremennaa Evropa: vzgald s dvuh storon", *Novaia i novejsaia istoria*, n°2, Moscou, 2005.

Thom, Françoise, "Les ambitions russes en Europe", *Défense nationale*, n°4, 2001.

Wegren, Stephen, « Russian Agriculture during Putin's first Term and Beyond », *Eurasian Geography and Economics*, vol°46, n°3, Ingenta, 2005

CONFERENCES

Susanne Milcher, Ben Slay, "The economics of the European Neighbourhood Policy : an initial assessment", *Conference Europe after Enlargement*, Center for Social and Economic Research, Varsovie, 8-9 April 2005.

Theresa Sabonis-Helf, US National War College/ National Defence University of the United States, « La politique russe de l'électricité en Asie centrale », *Conférence annuelle sur l'Eurasie*, Société des études sur l'Eurasie centrale, Boston University, 2 October 2005.

Liste des Policy Papers déjà parus

Disponibles sur le site Internet de Notre Europe

- Politiser l'Union européenne : remède ou poison ? Réponse à Simon Hix
Stefano Bartolini – Disponible en français et anglais (mars 2006)
- L'UE a-t-elle besoin d'être politisée selon un axe gauche-droite ?
Simon Hix – Disponible en français et anglais (mars 2006)
- La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ?
Catherine Palpant – Disponible en français et anglais (janvier 2006)
- Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ?
Stephen Boucher – Disponible en français et anglais (décembre 2005).
- La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ?
Morgan Larhant – Disponible en français (août 2005).
- L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement
Marjorie Jouen et Catherine Palpant – Disponible en français et anglais (juin 2005).
- Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin
Arjen Nijeboer – Disponible en anglais (mai 2005).
- Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais
Brigid Laffan et Adrian Langan – Disponible en français et anglais (mai 2005).
- La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace
Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa – Disponible en français et anglais (mars 2005).
- La Commission européenne « élargie »
John Peterson – Disponible en anglais (février 2005).
- La Turquie aux portes de l'Europe
Jean Marcou – Disponible en français (octobre 2004).

- L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques
Hugo Zsolt de Sousa – Disponible en anglais (avril 2004).
- Une stratégie de sécurité globale pour l'Union
Sven Biscop et Rik Coolsaet – Disponible en anglais (décembre 2003).
- Sant Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD
Jolyon Howorth – Disponible en anglais (décembre 2003).
- 9/11 et l'eupéanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique
Monica den Boer – Disponible en anglais (septembre 2003).
- L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ?
Daniel Vaughan-Whitehead – Disponible en français (septembre 2003).
- Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage
William Wallace – Disponible en anglais (juillet 2003).
- La Banque Centrale européenne et la politique monétaire
Hugo Zsolt de Sousa – Disponible anglais (juin 2003).
- Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ?
Yannis Papadopoulos – Disponible en français (novembre 2002).
- Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001
Jolyon Howorth – Disponible en anglais (mars 2002).

Etude disponible en français et Anglais sur le site <http://www.notre-europe.asso.fr>



Education et culture

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

© Notre Europe, mars 2006