

LES RELATIONS UE-RUSSIE

Entretien avec **James Sherr**, Responsable du programme Russie/Eurasie à Chatham House

1. Quel type de voisin la Russie est-elle pour l'Union européenne et comment peut-on évaluer son rôle et son importance pour l'Union aujourd'hui ? La Russie est-elle un partenaire clé et un allié ? Un rival stratégique ? Une risque ou une menace ?

La Russie est le principal voisin de l'Union européenne, mais il ne s'agit pas d'un partenaire, au sens entendu du terme, même si les gouvernements utilisent aisément ce terme. Elle est un problème et l'inquiétude, voire le risque, est que notre principal voisin devienne notre principal problème. Même le commerce, qui devrait être le principal fondement du partenariat (n'oublions pas que la Russie est le troisième partenaire commercial de l'Union européenne), est source de discorde, de suspicion et d'anxiété. La Russie n'est certes pas une menace comme on l'entendait au XXème siècle, notamment durant la Guerre froide. Mais, certaines de ses politiques dans son voisinage, qui est souvent aussi le nôtre, font concurrence à notre vision de l'avenir de l'Europe, tandis que la manière dont la Russie traite les affaires, tout particulièrement en matière d'approvisionnement énergétique et d'investissement, bouscule notre culture commerciale et juridique, qui fait partie intégrante de notre mode de vie.

2. Quelles leçons les Etats membres de l'Union européenne ont-ils tiré de la guerre en Géorgie en ce qui concerne leurs relations avec la Russie ?

Sur le plan politique, le conflit en Géorgie n'a pas constitué un tournant dans les relations de l'Union européenne avec la Russie. Chacun sait que le partenariat UE-Russie connaissait des difficultés auparavant : tandis que certains Etats membres cherchaient à restaurer ce partenariat, d'autres avaient déjà commencé à envisager de le remplacer par un autre type de politique. Le conflit géorgien n'a pas permis de dépasser ces divisions mais il les a, au contraire, renforcées. Et il a contribué à alimenter les récriminations relatives aux politiques des Etats-Unis et de l'OTAN. Au niveau psychologique, le conflit a fait évoluer les opinions. Pour Angela Merkel, il s'agissait d'une césure. Après l'épisode géorgien, l'opinion « bien pensante » à l'égard de la Russie s'est effondrée. Même lors de la montée en puissance du nationalisme russe dans les années 1990 et, de façon encore plus visible après les « révolutions de couleur » de 2004, les Etats membres s'étaient persuadés, en majorité, que la Russie allait devenir plus prospère et plus digne de confiance avec le développement du commerce et des investissements et l'émergence, voire la maturation, d'une classe moyenne. L'instinct darwinien, de *Realpolitik*, devait diminuer, les « images de l'ennemi » se dissiper et la Russie devenir plus « normale » et plus communautaire. Ces conditions favorables ont certes été remplies, mais qu'ont-elles fait de la Russie ?

Les Etats membres se divisaient auparavant à propos de la Russie. Désormais, des divisions apparaissent en leur sein, en Allemagne notamment. Bon nombre des pays qui parlent le plus du partenariat savent au fond d'eux-mêmes qu'il n'est pas suffisant. Très peu sont désormais d'avis qu'une Russie forte est une bonne chose pour l'Europe. Alors

que nous ne sommes pas plus prêts à tirer des leçons collectives, nous sommes sur le point de perdre nos illusions collectives.

3. Comment la Russie perçoit-elle aujourd'hui l'Union européenne ? Cette perception a-t-elle changé après l'accession de Medvedev au poste de président ou avec la crise économique ? Existe-t-il des opinions divergentes à cet égard en Russie ?

La perception de l'Union européenne par la Russie n'a jamais été aussi négative. Elle a commencé à changer il y a près de cinq ans, et ce, pour trois raisons. Tout d'abord, il lui avait fallu attendre ce moment là pour découvrir que l'Union européenne était avant tout un instrument d'intégration, par le biais d'une harmonisation normative, juridique et institutionnelle, et beaucoup moins un instrument destiné à contrebalancer les États-Unis. Or ces règles étaient, et restent, majoritairement très différentes des normes russes. De ce fait, « l'approfondissement de l'intégration » au sein de l'Union peut facilement conduire à la construction de barrières aux frontières. J'avais naguère écrit que les anciennes lignes de fracture militaro-idéologiques de la Guerre froide seraient remplacées par de nouvelles 'lignes de fracture' liées aux cultures commerciales. Cette inquiétude sur de « nouvelles lignes de fracture » est devenue de plus en plus visible et s'est renforcée lorsque l'Union européenne a entamé son processus d'élargissement. Et les perspectives russes se sont assombries quand il est devenu manifeste que l'émergence de la Politique européenne de sécurité et de défense n'allait pas contrer l'OTAN, mais au contraire se développer en parallèle et en coopération avec elle.

L'opinion russe à l'égard de l'Union européenne est ainsi pratiquement passée par toutes les phases : de projet économique et géopolitique jugé favorable aux intérêts russes, elle est devenue, comme l'OTAN, un projet considéré comme expansionniste et conçu pour « isoler » la Russie. Il s'agit bien sûr d'une interprétation simpliste des opinions russes à l'égard de l'Union européenne sans doute plus diverses, mais aussi plus ambivalentes. Evidemment, aujourd'hui comme hier, les Russes profitent d'un antidote fourni par l'Union elle-même : la pluralité, voire la division. D'où la détermination à utiliser les relations bilatérales pour éviter et affaiblir une relation multilatérale qu'ils considèrent comme biaisée à l'encontre des intérêts russes. Lors des rares occasions au cours desquelles l'Union européenne s'est entendue sur un projet défavorable à ces intérêts, comme par exemple le Partenariat oriental, la réponse russe a été forte et brutale. En soi, la crise financière ne devrait pas modifier cette ambivalence.

4. La Russie peut-elle être persuadée d'adopter le principe d'un voisinage commun, et comment l'Union européenne peut-elle amener la Russie à cette conclusion ? À cet égard, prévoyez-vous une nouvelle déstabilisation des relations Ukraine-Russie à l'approche de la prochaine élection présidentielle en Ukraine ?

La Russie n'acceptera le principe d'un voisinage commun et ne l'appliquera, que si elle est persuadée d'agir ainsi à cause de ce que Gorbatchev avait appelé « la vie en soi » (« *life itself*»). Ce « destin » ne se manifestera pas avant que l'Ukraine (et dans ce domaine, la Biélorussie) ne démontre une capacité à surmonter ses difficultés internes et concrétise « l'intégration européenne » pour qu'elle ne soit plus uniquement un slogan. En l'absence de changements concrets (ceux que la Révolution orange devait apporter) et de changement réciproque dans les attitudes européennes, les Russes continueront à penser que le voisinage leur appartient. Mais l'attitude de la Russie durant les prochaines élections en Ukraine dépendra aussi d'un autre élément : a-t-on tiré les leçons de la Révolution orange ? Les événements de 2004 avaient montré, et ce n'était pas la première fois, qu'une intervention russe secrète avait un effet contreproductif et qu'une intervention secrète reste rarement secrète. Il serait difficile d'exagérer la frustration des Russes à l'égard de l'Ukraine. De nombreuses personnes considèrent désormais l'existence même de l'Etat ukrainien comme « artificielle », selon l'expression de Poutine, voire comme un complot anti-russe s'inscrivant dans le cadre de la rivalité

géopolitique avec l'Ouest et du *kulturkampf** avec la Russie. Ces sentiments sont sans doute plus forts de nos jours qu'à aucune autre période depuis l'effondrement du communisme. Par ailleurs, les Russes sont systématiquement surpris par l'ingénuité et l'imprévisibilité de leurs voisins ukrainiens, notamment quand ils sont mis sous pression. De ce fait, la politique russe oscille entre une intimidation agressive et une extrême prudence, et je ne pense pas que cela changera au profit de l'une ou l'autre des parties ou de la relation UE-Russie avant que l'Ukraine ne renforce son capital de fiabilité, de confiance et d'efficacité.

5. La Russie s'est intéressée aux changements liés à l'architecture de sécurité du continent européen. Quels sont les points de convergence avec l'Union européenne et quelles sont les lignes rouges de chacune des parties qui seront difficiles à surmonter ? Quelles seront les conséquences de la politique de « remise à plat » (« reset ») du président américain Obama sur les questions de sécurité stratégique entre l'Union européenne et la Russie ?

Le président russe Medvedev n'a pas proposé à proprement parler une nouvelle architecture de sécurité mais un nouveau traité sur la sécurité. Ce qui peut, ou non, revenir au même. L'Union européenne est relativement divisée sur cette question et la première partie de la question n'amène pas une réponse facile. Je pense qu'il n'existe que deux points de consensus. Tout d'abord, il est justifié de saluer la proposition assurément vague de Medvedev et il est important d'en discuter. Ensuite, ce serait une erreur, juste pour inclure la Russie, de concevoir une nouvelle architecture de sécurité, ou de signer de nouveaux accords, qui ébranleraient le caractère central des institutions actuelles, y compris de l'OTAN et de l'Union européenne elle-même. Car malgré leurs divisions, ces deux organisations disposent de réelles capacités ; elles incarnent des valeurs et des normes ainsi que des intérêts, et ce serait une grave erreur de les affaiblir ou d'y renoncer. De nombreuses personnes, dans l'Union européenne, sont embarrassées par la suggestion russe selon laquelle nous ne devrions traiter que de sécurité « dure » (« hard ») alors qu'il est évident que le principal problème auquel nous sommes confrontés relève de la sécurité « douce » (« soft »). Plus nombreuses encore sont les personnes troublées par l'idée que l'intégration russe constitue, d'une certaine façon, notre défi, et non celui de la Russie.

Quant à la question d'une « remise à plat » (« reset »), il n'est pas toujours facile de faire la distinction entre les vues plutôt prudentes (qui restent variées sur le plan interne) de l'Administration Obama avec celles des cercles externes de personnes « importantes et bienfaitantes » qui espèrent influencer ce processus. Mais sur certaines des questions de sécurité « dure », et notamment sur celle des armes nucléaires stratégiques, personne, au sein de l'Union européenne, ne doit les appréhender de loin. Les Américains découvrent que même dans ce domaine, le progrès n'est pas facile. Moscou implique déjà que toute évolution du traité START doit être liée à un accord sur la défense antimissile, alors que Washington associe la question de la défense antimissile à l'Iran. Mais l'Union européenne doit se sentir concernée et être active sur deux autres fronts. Le premier est le voisinage russe. Il n'est pas si important de savoir qu'Obama, Biden et les autres 'n'envisagent pas' de reconnaître la sphère d'influence que revendique la Russie dans cette région. En revanche, le signal donné par Washington et les conclusions tirées de ce changement de priorité, qui saute aux yeux de tout Etat de cette région, est primordial. Si les voisins de la Russie ne veulent pas perdre espoir, ni l'influence occidentale, alors des mesures supplémentaires sont nécessaires de la part de Washington pour compléter ses initiatives avec la Russie. Et si Washington ne souhaite pas prendre ces initiatives, alors l'Union européenne doit relever ce défi. À mon avis, cela implique un investissement politique, pour ne pas dire financier, bien plus important que ce qui est prévu dans le Partenariat oriental.

En outre, en soulignant le respect de la « souveraineté » et de « l'intégrité territoriale » des voisins russes, certains, aux Etats-Unis, témoignent d'une conception dépassée, du

* En allemand dans le texte

XXème siècle, de la sécurité européenne. La Russie est une puissance à la recherche d'objectifs des XIXème-XXème siècles qui utilise les moyens du XXIème siècle : les services de renseignement et l'infiltration secrète, le commerce et les partenariats commerciaux, les « structures de lobbying » et le contentieux, l'énergie et l'investissement en aval et, dans l'ex-URSS, les diasporas russes et les autres formes d'influence « civilisationnelle ». Depuis 1991, la question fondamentale n'a pas été de savoir comment les Etats peuvent être menacés mais bien comment ils peuvent être ébranlés. L'Union européenne connaît les instruments à utiliser pour affronter ce danger mais peine tout simplement à les utiliser.

6. Les promesses de Gazprom d'être un fournisseur de gaz fiable ont été sérieusement mises en doute durant la crise gazière de janvier 2009, même si la Russie est un fournisseur irremplaçable et qu'elle dispose des principales réserves gazières prouvées dont l'Union européenne a besoin. Pourquoi l'Union européenne, qui constitue le principal marché d'exportation de la Russie, n'est-elle pas capable de défendre sa sécurité énergétique ? Que peut-on attendre du nouvel accord dans le domaine de l'énergie ?

Les réponses à la première question sont très claires et très regrettables : la vanité et la possibilité de corruption des individus. Les bilans comptables des principales entreprises énergétiques qui, si elles souhaitent faire des affaires en Russie, doivent se conformer aux conditions russes, l'échec de nombreux gouvernements à distinguer les intérêts financiers et nationaux, et les investissements extraordinaires réalisés par les entreprises énergétiques russes et l'Etat russe permettent de comprendre ces facteurs de pression. Dans ce contexte, il va sans dire que ceux qui étaient déterminés à mettre en pratique les recommandations de la Commission (*Une politique énergétique pour l'Europe*, 2007) n'auront pas suffisamment d'influence pour y parvenir. Leur échec est honteux pour l'Europe. Pourquoi ceux qui sont incapables de faire face aux faiblesses chroniques de la Russie, sans même parler d'y remédier, sont-ils si doués pour exploiter les nôtres ? Comment se fait-il que ceux qui ne disposent pas d'un système juridique digne de ce nom utilisent le nôtre et parviennent à un tel effet dévastateur ? Tant que nous ne ferons pas de l'ordre chez nous, la Russie n'aura aucune incitation à changer. Pour répondre à la deuxième question sur le nouvel accord, je crains que nous ne puissions attendre davantage que de nouveaux compromis qui persuaderaient la Russie qu'il n'est pas nécessaire de modifier sa manière de faire des affaires. Nombreux sont ceux qui oublient que la Russie a signé le traité sur la charte de l'énergie avec une clause l'obligeant à respecter ses dispositions *jusqu'à sa ratification*. En droit, l'absence de ratification de ce traité ne supprime pas l'obligation de le respecter. Prétendre qu'il en est différemment et accepter le plaidoyer de la Russie en faveur d'un nouveau traité ne feraient que renforcer la conviction de Moscou que la politique fait tout et que les contrats ne sont pas contraignants.

7. Existe-t-il des domaines dans lesquels la Russie est vulnérable face à l'Union européenne, et l'Union européenne dispose-t-elle d'instruments qui pourraient avoir une véritable influence sur la Russie ?

Ma réponse est oui, mais seulement sur le principe. La Commission dispose de nombreux moyens pour s'assurer que lorsque les entités russes agissent dans notre espace juridique, elles le font conformément à nos règles. Mais en pratique, l'application des dispositions normatives et juridiques de l'Union européenne dépend largement des juridictions et des institutions nationales. Dans certains Etats membres, ces juridictions restent faibles, peu expérimentées, faiblement dotées et facilement compromises. Les anciens Etats membres ne sont pas à l'abri de ces défaillances et autres faiblesses. Il en résulte le développement de réseaux de l'ombre et la signature de contrats opaques. Je

ne pense pas que la Russie respectera les normes de l'Union européenne tant qu'elles ne seront pas d'abord respectées au sein de cette dernière.

8. Concernant l'évolution des relations UE-Russie, qui sont devenues de plus en plus conflictuelles au cours des dernières années (guerre en Géorgie, énergie, commerce), quels sont les domaines dans lesquels la coopération fonctionne le mieux, dans lesquels les intérêts sont partagés ou dans lesquels la coopération pourrait-elle être le plus facilement renforcée ? Le prochain sommet UE-Russie peut-il y contribuer ?

Il est assez étrange que la coopération dans les domaines de la sécurité (lutte contre le terrorisme, lutte contre le trafic de drogues et grandes initiatives diplomatiques comme le Quartet pour le Moyen-Orient) fonctionne mieux que la coopération économique, où l'interdépendance est forte et les intérêts soi-disant partagés. Notre échec à poursuivre de supposés « intérêts communs », qui devraient être favorables à la Russie tout comme à l'Union européenne, fait du tort aux deux parties. Mais nous ne l'avons pas encore prouvé et je crains que ce ne soit pas le cas tant que l'Union européenne ne se montrera pas capable de comprendre et de faire évoluer ses propres intérêts communs.

Entretien réalisé le 11 mai 2009

Traduit de l'anglais par Mathilde Durand, chef de projet à la Fondation Robert Schuman.

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.