

Question d'Europe  
n°349  
23 mars 2015

# Quelle politique l'Europe devrait-elle adopter face à la Russie ?

Robin Niblett

## Résumé :

L'annexion de la Crimée par la Russie en mars 2014 et le soutien que cette dernière fournit aux groupes séparatistes dans l'est de l'Ukraine ont provoqué une vigoureuse réaction diplomatique et économique de la part de l'Union européenne, de telle sorte que les relations entre la Russie et l'Union européenne n'ont jamais été aussi tendues depuis la fin de la guerre froide. Au mieux, l'Union européenne et la Russie se dirigent à présent vers une situation d'impasse durable. Au pire, si Moscou continue d'attiser des conflits dans la région, les relations euro-russes risquent de subir bientôt une grave détérioration [1].

La Russie a été le seul Etat à reconnaître les élections qui se sont tenues dans les régions ukrainiennes de Lougansk et de Donetsk, dominées par les sécessionnistes, et Moscou continue à fournir des armes lourdes aux combattants séparatistes, entretenant ainsi un nouveau conflit sanglant aux frontières de l'Union européenne. En outre, la Russie a ouvertement provoqué un regain de tension, aux relents de guerre froide, chez ses voisins européens par des incursions dans leurs espaces aérien et maritime. Le message adressé à l'Union européenne semble être que la Russie n'acceptera aucun compromis sur ses objectifs stratégiques, quelles qu'en soient les conséquences économiques. Comment l'Europe doit-elle répondre à une telle attitude ?

Cet essai propose d'examiner trois options. *Primo*, le retour à un *statu quo ante* entre l'Union européenne et la Russie, qui serait à la fois irréalisable et contraire aux intérêts européens. *Secundo*, les dirigeants européens doivent définir une politique adaptée au nouveau *statu quo*, en particulier dans le domaine des sanctions. *Tertio*, face à une Russie vindicative et revancharde, l'Union européenne doit faire preuve d'une fermeté accrue en s'engageant pour que l'Ukraine conserve son indépendance, et en développant une forme d'endiguement défensif contre une influence grandissante de la Russie en son sein et dans les pays de l'Est.

## PAS DE RETOUR AU STATU QUO ANTE.

Même après les événements de 2014, certains, en Europe comme en Russie, pensent qu'il est encore possible et souhaitable de rétablir les relations dans leur état précédent. Leurs arguments étant que l'Europe doit trouver un *modus vivendi* avec son puissant voisin, et que les agissements du président russe, Vladimir Poutine, aussi déplaisants soient-ils, ne sont que des réactions à des actions occidentales. Autrement dit, d'après eux, plus l'Europe sera accommodante à l'égard du président russe, plus ce dernier se montrera conciliant en retour.

Cette opinion révèle une mauvaise compréhension de la situation. En effet, Vladimir Poutine a très clairement exprimé que sa priorité stratégique consiste à changer les termes de la relation imposée par l'Occident à la Russie après la fin de la guerre froide. D'après lui, la Russie ne doit plus être traitée comme le perdant de cette guerre, alors que les Etats-Unis et ses alliés s'arrogent un rôle hégémonique dans le monde et en Europe.

Ce point de vue russe comporte deux implications cruciales : premièrement, Poutine et son entourage doivent parvenir à un contrôle total sur la politique, l'économie et la sécurité du pays, afin de diriger le retour en force de la Russie. Ce qui signifie que ses institutions démocratiques seront toujours plus

1. Ce texte est issu du Rapport Schuman sur l'Europe - L'état de l'Union 2015, Editions Lignes de repères, mars 2015

étroitement encadrées et orientées vers l'instauration d'un régime autoritaire élu. Deuxièmement, la Russie veut rétablir sa domination sur ses pays voisins afin de créer une zone tampon la protégeant de l'empiètement des valeurs occidentales et de l'économie de marché, que le Kremlin perçoit comme des menaces pour le contrôle centralisé qu'il souhaite exercer.

Cette attitude explique pourquoi les relations euro-russes se sont progressivement dégradées – avant même la crise ukrainienne – et, en particulier, depuis le retour de Poutine au pouvoir, en 2012. A partir de 2003, les efforts européens pour que la Russie s'implique économiquement – par la mise en place d'« espaces communs » pour une coopération politique, technique et économique, par la tentative, malheureuse, de construire un « partenariat stratégique » ou à travers le « partenariat pour la modernisation » de 2010 – n'ont produit qu'une longue liste d'engagements non respectés par la Russie et une exaspération croissante chez les dirigeants européens. Tout particulièrement, la politique intérieure répressive menée par Vladimir Poutine a sapé les relations de ce dernier avec la chancelière allemande Angela Merkel bien avant la destitution du président ukrainien, Viktor Ianoukovitch.

Il est certain que l'Europe et la Russie ne peuvent se tourner le dos. Les exportations d'hydrocarbures russes demeurent essentielles pour la croissance de la Russie et de l'Union européenne, bien que de nombreux Etats membres s'efforcent de réduire leur dépendance énergétique actuelle. De plus, la Russie a le potentiel pour devenir un marché émergent dynamique situé aux portes de l'Europe. Mais Poutine ne semble guère intéressé par un type de relations modernes, intégrées, que beaucoup d'Européens espéraient pouvoir établir.

### **SANCTIONS EUROPÉENNES CONTRE LA RUSSIE ET SOUTIEN MILITAIRE À L'UKRAINE**

Si le retour au *statu quo ante* n'est pas possible, les dirigeants européens doivent à présent se préparer à définir une nouvelle forme de relations avec la Russie. La mesure correcte des sanctions imposées par l'Union européenne à la Russie constitue un élément crucial.

Ces sanctions ont été décidées afin d'exprimer clairement que l'attitude des dirigeants russes à l'égard de la Crimée et de l'Ukraine était inacceptable. Mais, de fait, personne n'espère qu'elles provoquent un changement de politique russe à court terme. La limitation des investissements européens dans le secteur pétrolier et la restriction de l'accès aux marchés financiers ont pour but d'augmenter graduellement le prix payé par l'économie russe sans nécessité d'élargir le régime des sanctions dans l'immédiat.

Si la situation se détériore davantage, l'Union européenne dispose encore d'un arsenal de mesures possibles, telles que l'exclusion de la Russie du système de communications financières SWIFT ou la restriction des investissements dans le secteur gazier. Et elle renoncerait à l'application de ces mesures si la Russie décidait de changer d'attitude.

Bien que les sanctions aient affecté certaines entreprises européennes, leurs effets sur l'économie russe ont été bien plus sévères. Certes, la dette publique russe est faible et le pays dispose encore d'un montant important de réserves de change, mais une récession imminente, une chute du cours du rouble, des difficultés pour assumer le service de la dette extérieure et un doublement de la fuite des capitaux viennent s'ajouter dangereusement à une baisse importante des cours du pétrole. A terme, l'Europe peut s'adapter à une contraction du marché russe plus facilement que la Russie ne peut se détourner de l'Union européenne. L'éventualité de se jeter dans les bras de la Chine aux conditions dictées par Pékin ne constitue pas précisément le genre de flexibilité stratégique recherchée par le président russe.

Le 29 janvier, des mesures restrictives, telles que le gel des avoirs et les interdictions de voyager, ont été prolongées jusqu'en septembre 2015 en réponse à l'escalade des actions militaires séparatistes ayant eu lieu mi-janvier. Les sanctions économiques les plus sévères sont censées demeurer en vigueur jusqu'au 31 juillet 2015. Devra-t-on les lever, les proroger ou les renforcer ?

Si la situation dans l'Est de l'Ukraine continue à se détériorer, comme cela se produit depuis que les

séparatistes ont lancé des opérations visant à gagner du terrain au-delà des lignes de cessez-le-feu à Lougansk et à Donetsk, alors, des sanctions ciblées supplémentaires, proportionnées à l'ampleur des combats, devront être imposées. Seuls des progrès concrets, tels que le respect sur une période longue de tout nouvel accord négocié dans le cadre du traité de Minsk de septembre 2014, et l'arrêt des tirs d'artillerie des séparatistes sur les villes ukrainiennes et les positions militaires ennemies, ou autoriser l'OSCE à accéder librement aux zones tenues par les séparatistes, ou convaincre les belligérants de déposer leurs armes et de retourner à la table des négociations – devraient permettre à l'UE d'alléger les sanctions. Et même ainsi, l'annexion de la Crimée justifierait que l'on maintienne indéfiniment certaines sanctions.

Par ailleurs, l'Union européenne doit résister aux appels à sanctionner plus lourdement l'attitude d'une Russie qui n'offre aucune chance d'améliorer la situation en Ukraine. Il est préférable, en effet, de laisser une certaine marge pour une escalade éventuelle, au cas où la situation se détériorerait. Il est également important de ne pas saper le débat qui vient de s'engager à Moscou au sein des élites politiques et économiques au sujet de l'action de Vladimir Poutine.

En attendant, les 28 Etats membres peuvent chercher des terrains d'entente et des possibilités de coopération avec la Russie sur des dossiers tels que les négociations sur le nucléaire iranien, le combat contre l'Etat islamique en Irak et au Levant ou l'avenir de l'Afghanistan. La Russie ne devrait pas soumettre sa volonté de coopérer à la condition d'un changement d'attitude des Occidentaux à propos de l'Ukraine, de même qu'une attitude moins ferme de la part de l'Union européenne n'inciterait probablement pas la Russie à se montrer plus accommodante sur les autres dossiers.

En ce début d'année 2015, la question la plus urgente est de savoir si les gouvernements européens et les Etats-Unis doivent fournir une aide militaire au gouvernement de l'Ukraine, comme ce dernier l'a demandé. Les arguments plaidant en faveur d'une fourniture d'armes aux forces ukrainiennes s'appuient sur le fait que, jusqu'à présent, ni les sanctions

économiques, ni le refus occidental de s'impliquer militairement n'ont dissuadé Poutine d'intensifier le conflit. La fourniture d'un équipement plus moderne permettrait aux forces ukrainiennes d'infliger aux séparatistes des dommages plus significatifs et le coût politique lié à la mort de soldats russes pourrait pousser le président Poutine vers la table des négociations.

Les arguments contre une intervention militaire ont été clairement exposés par la chancelière Angela Merkel lors de la Conférence sur la sécurité de Munich de février 2015 : il ne peut exister une solution militaire au conflit ukrainien car les capacités de surenchère de Vladimir Poutine seront toujours supérieures à celles de l'Occident, étant donné que les enjeux sont bien plus importants pour le président russe. En outre, avec les rumeurs insensées entretenues en Russie au sujet de complots américains destinés à renverser le Kremlin, le président Poutine n'est pas plus disposé à capituler devant des forces ukrainiennes armées par les Etats-Unis qu'il n'est prêt à accepter une solution diplomatique sous la pression de sanctions économiques. Si des pays de l'UE devaient se joindre aux Etats-Unis et fournir, eux aussi, des armes létales aux forces ukrainiennes, les relations entre l'Europe et la Russie entreraient, au mieux, dans une phase de conflit gelé qui engendrerait de graves préjudices pour les deux parties durant des décennies.

Etant donné que l'idée de fournir des armes à l'Ukraine connaît un soutien croissant à Washington, il existe un sérieux danger de discorde entre les Etats-Unis et l'Europe au sujet des prochaines mesures à prendre. Les gouvernements occidentaux doivent adopter une approche similaire à celle qui a conduit aux sanctions de 2014. Le débat transatlantique doit rapidement aboutir à la formulation de demandes claires de la part de l'Occident vis-à-vis du gouvernement russe. L'échec de la mise au point d'un accord de « Minsk II » et l'extension du conflit armé vers l'Ouest risqueraient de saper la souveraineté politique du gouvernement de Kiev. Dans un tel cas de figure, si « Minsk II » échoue et que le conflit s'étend, il serait très difficile pour l'Europe, dans son ensemble, de s'opposer aux pays qui décideraient de fournir au gouvernement ukrainien des armes létales et non-létales.

## 4

**CONSTRUIRE UNE UNION EUROPÉENNE PLUS SOLIDE**

Puisque le gouvernement russe ne changera pas de politique intérieure ou extérieure à court terme, les dirigeants européens devront faire preuve d'une fermeté accrue, aux niveaux national et européen, afin de présenter un contexte stratégique que la Russie serait moins tentée de défier. Dans cette perspective, cinq trains de mesures seraient prioritaires.

Premièrement, l'Union européenne doit s'engager dès à présent pour l'avenir de l'Ukraine, qui risque de plonger sous peu dans un chaos économique et politique. L'Ukraine nécessite d'urgence une assistance financière massive dès le début de l'année 2015 pour lui permettre d'éviter le défaut de paiement et lui donner une chance d'en finir avec une économie politique inefficace et corrompue. Elle se doit de relever le défi – au moyen d'instruments nationaux, européens et multilatéraux (FMI) – en lui offrant, autant que possible, des subventions plutôt que des prêts, afin de ne pas alourdir le poids déjà considérable de la dette ukrainienne. En échange, elle pourrait demander à Kiev de mettre en œuvre un plan de réformes afin d'améliorer, entre autres, son efficacité énergétique, ce qui dynamiserait la croissance du pays tout en le rendant moins vulnérable aux chantages économiques russes.

En dépit des restrictions auxquelles sont actuellement soumises les opérations de l'OSCE dans l'est de l'Ukraine, l'Union européenne pourrait contribuer à la sécurité du pays en déployant une mission chargée d'observer le respect du tout nouveau cessez-le-feu avec les séparatistes ainsi que les sections de frontières russo-ukrainienne non-contestées. Même si ces observateurs se trouvaient démunis face à un assaut militaire, leur présence pourrait dissuader la Russie d'intensifier ses incursions.

Toutefois, le succès ou l'échec d'une politique européenne vis-à-vis de la Russie ne peut pas dépendre uniquement de la question ukrainienne. Le renforcement de la solidarité entre les Etats-membres constitue, en effet, une deuxième priorité. Poutine

pense qu'il peut diviser les Etats membres et il tentera certainement de le faire. Pour cette raison, il est souhaitable que, à l'avenir, aucun Etat membre ne soit contraint d'affronter seul les pressions économiques de la Russie. Il en va de même pour la sécurité européenne. Lors du sommet de l'OTAN de Newport, des Etats européens membres de l'Alliance atlantique ont pris des engagements à propos de la sécurité de leurs alliés situés en Europe centrale et orientale, ce qui constitue une étape positive. A présent, les Etats européens doivent assurer leur contribution financière au nouveau plan de réactivité (*Readiness Action Plan*) de l'OTAN. Ils doivent également préparer des plans d'action détaillés prévoyant l'éventualité d'une escalade du conflit en Ukraine et dans d'autres régions ou pays d'Europe de l'Est. Il est souhaitable que les Etats évaluent les scénarios qui pourraient justifier la vente d'armes au gouvernement ukrainien.

Troisièmement, en tenant compte du fait que la Russie utilise l'approvisionnement énergétique à des fins stratégiques, l'Union européenne doit établir une « union énergétique » prévoyant un rôle pour la Commission européenne lors d'accords énergétiques avec des pays tiers. De même, les décisions concernant les grandes infrastructures de transport d'énergie, telles que le gazoduc South Stream, devraient être prises en veillant à préserver la sécurité énergétique à long terme de l'Union européenne, et non pour satisfaire les intérêts particuliers de quelques Etats membres.

Quatrièmement, les entreprises et les investisseurs russes qui opèrent dans l'Union européenne devraient faire l'objet d'une attention accrue de la part des autorités régulatrices européennes. Une forte dépendance à l'égard du gaz russe a poussé certains gouvernements à tolérer des niveaux d'opacité contractuelle et tarifaire qui sapent les progrès vers une intégration énergétique européenne. Accepter que des entreprises contrôlées par l'Etat russe pénètrent davantage dans les marchés européens peut porter atteinte à l'approche réglementée de la gouvernance économique de l'Union européenne et favoriser l'expansion de la corruption, particulièrement dans les systèmes politiques nationaux les plus vulnérables du

sud-est de l'Europe. Les structures de gouvernance des entreprises russes devraient être prises en compte avant d'autoriser leur accès aux marchés et aux investissements européens.

Cinquièmement, les gouvernements européens doivent aider à consolider les Etats membres tels que la Bulgarie, la Roumanie et les pays baltes, qui sont les plus vulnérables à la pression « hybride » exercée par la Russie. Ce qui implique la création d'initiatives communes afin de renforcer le contrôle de leurs frontières, de professionnaliser leurs forces de police, de protéger leurs minorités, d'assurer la transparence et le pluralisme des médias, d'améliorer la cybersécurité et de mieux lutter contre la corruption et le crime organisé.

La même attention doit être accordée aux Etats candidats à l'adhésion à l'Union européenne, comme la Serbie et le Monténégro, où la Russie espère à présent accroître son influence. Dans ce contexte, les dirigeants européens devraient admettre que l'Union économique eurasiatique joue le rôle d'un cheval de Troie pour l'influence politique russe et qu'ils ne devraient pas accorder à cette institution plus de crédit qu'elle n'en mérite. Par ailleurs, l'Union européenne ne gagnerait rien à retarder les échéances convenues pour la signature des traités d'adhésion ou d'association.

## CONCLUSION

Les cinq points décrits ne visent pas à sanctionner la Russie. Ils constatent plutôt qu'une épreuve de force s'est engagée entre les idées et valeurs de l'Union européenne qui souhaite apporter la sécurité et la prospérité à travers l'expansion et l'approfondissement de l'état de droit dans toute l'Europe, et les convictions du président russe, qui pense que les idées européennes doivent être mises à l'épreuve avant qu'elles ne menacent le système de contrôle qu'il exerce sur la Russie et ses pays voisins. Les dirigeants russes utiliseront leurs acteurs économiques, autant que leur

force militaire ou leurs services de renseignement, pour tenter de gagner le bras de fer qui s'est engagé. L'Union européenne doit imposer de manière systématique et cohérente des limites à la puissance russe.

Vladimir Poutine n'est pas intéressé par une intégration de la Russie dans l'Union européenne ou dans l'Occident. Il souhaite plutôt que l'Europe accepte les différences fondamentales qui la séparent de la Russie en matière de gouvernance politique et économique. Par-dessus tout, il désire que la Russie soit internationalement reconnue comme une grande puissance et qu'elle ait le droit d'exercer cette puissance sur ses pays voisins sans tenir compte des aspirations de leurs populations. L'existence d'une telle « sphère d'influence » est inacceptable d'un point de vue européen.

Sachant que l'Europe n'accepte pas cette perspective, les relations bilatérales resteront tendues à l'avenir, et particulièrement en Europe centrale et orientale. Malgré cela, les deux parties peuvent tirer des bénéfices économiques de leurs relations, si les gouvernements européens ne perdent pas de vue qu'ils ont affaire non à un partenaire mais à un concurrent. Indépendamment du comportement de Moscou à l'égard de l'Ukraine, l'Union européenne doit donc limiter sa dépendance économique vis-à-vis de la Russie.

Les dirigeants européens peuvent dès à présent mettre à profit le court laps de temps dont l'Ukraine dispose pour que ce pays puisse envisager un avenir européen. En attendant de savoir à quel point l'Ukraine désire cet avenir, l'Europe doit se préparer à gérer des relations tendues sur le long terme en espérant que la prochaine génération de dirigeants russes aura pour le pays des ambitions autres que les maigres consolations offertes par le « révisionnisme historique » qui anime le président russe.

---

**Robin Niblett,**

Directeur de Chatam House  
(Institut royal des affaires internationales)