



HAL
open science

”Les relations entre l’UE et la Russie”

Josiane Auvret-Finck

► **To cite this version:**

Josiane Auvret-Finck. ”Les relations entre l’UE et la Russie”. Paix et sécurité européenne et internationale, 2016. hal-01888251

HAL Id: hal-01888251

<https://hal.science/hal-01888251>

Submitted on 4 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pseï

Pour citer cet article :

Josiane Auvret-Finck,
" Les relations entre l'UE et la Russie ",
, , , ,
mis en ligne le 05 novembre 2016.
URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1248>

[Voir l'article en ligne](#)

AVERTISSEMENT

Les publications du site REVEL sont protégées par les dispositions générales du Code de la propriété intellectuelle.

Conditions d'utilisation - respect du droit d'auteur et de la propriété intellectuelle

L'accès aux références bibliographiques et au texte intégral, aux outils de recherche ou au feuilletage de l'ensemble des revues est libre, cependant article, recension et autre contribution sont couvertes par le droit d'auteur et sont la propriété de leurs auteurs.

Les utilisateurs doivent toujours associer à toute unité documentaire les éléments bibliographiques permettant de l'identifier correctement et notamment toujours faire mention du nom de l'auteur, du titre de l'article, de la revue et du site Revel. Ces mentions apparaissent sur la page de garde des documents sauvegardés sur les postes des utilisateurs ou imprimés par leur soin.

L'université de Nice-Sophia Antipolis est l'éditeur du portail REVEL@Nice et à ce titre détient la propriété intellectuelle et les droits d'exploitation du site.

L'exploitation du site à des fins commerciales ou publicitaires est interdite ainsi que toute diffusion massive du contenu ou modification des données sans l'accord des auteurs et de l'équipe Revel.

Les relations entre l'UE et la Russie

Josiane Auvret-Finck

Professeure à l'Université Nice Sophia Antipolis (UNS)

Chaire Jean Monnet

Coordinatrice du Centre d'Excellence Jean Monnet de l'UNS

Directrice du LADIE EA 7414

Les relations entre l'Union européenne et la Russie sont fondées sur un accord de partenariat et de coopération passé en 1994 et complété par des accords politiques, notamment l'accord sur les quatre « espaces communs » et le Partenariat pour la modernisation. Malgré ces engagements, il n'existe pas entre l'Union européenne et la Russie de véritable partenariat et pas de réalisation d'un projet commun car les textes ne sont pas interprétés de la même manière par les deux parties. Le partenariat a disparu avec la crise ukrainienne et l'annexion de la Crimée qui vont conduire l'Union européenne à adopter des sanctions contre la Russie. Néanmoins, le Parlement européen et le Conseil considèrent que la relation doit être réinventée sur la base de principes qui permettent une position commune de tous les Etats membres s'appuyant notamment sur le respect du droit international et des droits de l'homme. Comme le précise la Stratégie globale de sécurité de l'Union en juin 2016, la relation doit être fondée à la fois sur la fermeté et le dialogue. Plusieurs scénarios de sortie de crise sont possibles, l'Europe devenant soit une « maison commune » soit une « maison partagée »

The relations between European Union and Russia are based on partnership and cooperation agreement of 1994, completed by political agreements specially the agreement on four »common fields » and the Partnership for modernization. Despite these engagements, a true partneruhip does not exist between European Union and Russia and no common projet has been realized because the texts are not interpreted in the same way by the parties. Partnership disappeared with ukrainian crisis, annexion of Crimea by Russia and sanctions adopted by European Union. .However, European Parliament and European Council consider that relations should be reinvent on the basis of principles which allow a common position of all member states respecting international law and human rights. As mentioned by the European Global Strategy of Security, june 2016, relations have to rest on firmness and dialogue. Several screenplays are possible, Europe becoming a common house » or a « shared house »

Union Européenne, Russie, partenariat, accord de partenariat et de coopération, politique européenne de voisinage, droits de l'homme, démocratie, droit international, sanction, Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Stratégie globale de sécurité

European Union, Russia, Partnership, Partnership and Coopération Agreement, European Neighbourhood Policy, human rights, democracy, international law, sanction, European Parliament, European Council, Global Strategy of Security

Article tiré de la communication présentée lors de la Table ronde du 23 mars 2016, sur « Les relations extérieures de la Russie », organisée par le Laboratoire de Droit International et Européen (EA n°7414), Université Nice Sophia Antipolis, la Maison des Sciences de l'Homme et de la Société, Université Nice Sophia Antipolis et l'Observatoire franco-russe (CCI France-Russie)

I. Introduction

Les relations entre l'Union européenne et la Russie ont été formalisées en 1994 avec la signature de l'« accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part » (APC).¹ Elles se sont développées sur ce fondement juridique, toujours en vigueur dans sa version initiale. Dans le sillage de l'APC, ont été conclues une trentaine de conventions bilatérales portant sur des domaines variés : droits de douane, services, pêche, traité sur la charte de l'énergie, accord de réadmission, visas de court séjour, participation de la Russie à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine ...²

Ce corpus juridique contraignant a été complété par des accords politiques visant à promouvoir la coopération entre les deux parties. Ainsi, en mai 2005 a été conclu, lors du sommet de Moscou, l'Accord sur les quatre « espaces communs ». Il trouvera un prolongement dans le « Partenariat pour la modernisation » (PPM), élaboré à la suite du sommet de Rostov en 2010.

L'adoption de ces documents politiques supplée la mise en œuvre plutôt parcimonieuse des règles contraignantes issues notamment de l'accord de partenariat. L'analyse des sources fait ressortir, qu'en dépit de l'intensification des relations entre l'UE et la Russie, on est demeuré bien en deçà d'une coopération dynamique tendant à la réalisation d'un projet commun. Au reste, les négociations lancées en 2008, lors du sommet de Khanty-Mansiysk, en vue de conclure un nouvel accord UE-Russie dont l'objet serait d'instaurer un véritable partenariat global, n'ont guère avancé. L'UE décidera de leur suspension à la suite de l'annexion de la Crimée par la Russie.

Ce constat interpelle d'autant plus que l'UE est de loin le premier partenaire économique de la Russie. Cette dernière est aussi un partenaire important pour l'UE et, surtout, son premier fournisseur d'énergie.

Si la proximité géographique et l'interdépendance économique condamnent l'UE et la Russie à s'entendre, trop de différences les ont toujours séparées. Une défiance liée au lancement de la Politique européenne de voisinage (PEV) ainsi que des tensions ouvertes, consécutives à l'annexion de la Crimée et à l'intervention militaire russe dans l'est de l'Ukraine, sont venues s'y ajouter.

La détérioration des relations entre l'UE et la Russie, provoquée par l'affaire ukrainienne, a révélé des divergences voire des antagonismes entre les deux parties relatifs à la conception même des relations internationales sur le continent européen. L'intervention russe en Syrie a validé et généralisé ce clivage conceptuel. Alors que l'action extérieure de l'UE vise à

¹ Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} décembre 1997, JOCE L 327 du 28 novembre 1997, p. 3.

² Cf. la base des accords et conventions de l'Union européenne, <http://www.consilium.europa.eu>

promouvoir dans le reste du monde la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme et le respect du droit international, la Russie de Vladimir Poutine est la négation même de ces principes et valeurs.

Bien que le langage diplomatique se gargarise de « partenariat » celui-ci n'a jamais existé dans les relations entre les Communautés/UE et la Russie. A cet égard, la crise ukrainienne et le dossier syrien n'ont été que des révélateurs. Toutefois, la détérioration des liens qui en a résulté, nécessite que l'on se projette dans l'avenir pour envisager un nouveau format de coopération. Il en va à la fois de l'intérêt des deux parties et de la stabilité du continent européen

II. D'un partenariat de façade à une relation abîmée

Une analyse tant soit peu approfondie des relations entre l'UE et la Fédération de Russie permet de constater l'existence d'une coopération limitée dans son champ matériel et dans ses ambitions. Les tensions survenues, depuis 2014, ont favorisé le glissement vers une relation abîmée, révélatrice de divergences profondes entre les deux parties.

II.1 L'absence d'un véritable partenariat.

Le partenariat est plus qu'une simple coopération au service d'intérêts divergents qu'on se propose d'ajuster en vue d'atteindre un objectif déterminé. Ce concept renvoie à la réalisation d'un projet commun reposant sur des principes et des valeurs partagés. Il implique une vision stratégique fondée sur une approche globale. Le partenariat évoque, en outre, une relation égalitaire, fondée sur des droits et des obligations mutuels dont la mise en œuvre doit se faire loyalement.

L'APC, l'Accord sur les quatre "espaces communs" et le PPM ne répondent pas à cette définition.

L'APC est essentiellement économique. Se réclamant du "respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme" par les deux Parties (art. 1 et 2), il vise « l'intégration progressive » des économies russe et européenne, avec pour objectif ultime « l'établissement d'une zone de libre-échange » (art. 1 et 3). Le texte prévoit que « la Russie bénéficiera d'une assistance financière de la part de la Communauté » (art. 86), met en place une infrastructure institutionnelle pour assurer la mise en œuvre de l'Accord et institue les sommets semestriels entre dirigeants russes et européens.

L'Accord sur les quatre « espaces communs » complète le premier et tire les conséquences de l'extension des compétences de l'Union européenne. Il a pour objectif la réalisation de quatre « espaces communs » : un espace économique, un espace de liberté, de sécurité et de justice, un espace de sécurité extérieure et un espace de recherche et d'éducation.

L'espace économique européen commun (EEEC) vise principalement à la « création d'un marché ouvert et intégré entre l'UE et la Russie ».

La feuille de route correspondante rappelle à maintes reprises le principe de « rapprochement des normes législatives russes et européennes » et insiste sur la nécessité de « construire un marché ouvert et intégré ». A la différence de l'APC, elle n'évoque cependant pas la création d'une zone de libre-échange entre la Russie et l'UE, objectif vraisemblablement considéré comme trop ambitieux.

L'instrument principal retenu par la feuille de route en vue de la création d'un marché intégré est l'harmonisation des législations et des normes propres aux deux parties. Elle contient une liste d'actions visant à réduire les barrières au commerce et aux investissements (harmonisation réglementaire et facilitation du commerce) et à renforcer la coopération bilatérale dans des domaines et secteurs prioritaires (notamment télécommunications, transports, énergie, espace et environnement).

Hormis le délicat dossier du survol aérien de la Sibérie, l'espace économique commun a pu être configuré le plus facilement, en comparaison avec les trois autres espaces communs. Les progrès réalisés, dans ce cadre, ont amplement facilité l'adhésion de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce, en 2012. Ce processus a, par ailleurs, été pleinement appuyé l'UE.

L'espace de liberté, de sécurité et de justice a pour objet de permettre aux partenaires de répondre à des défis communs auxquels qu'ils sont confrontés. Sont visés principalement : le terrorisme, les migrations illégales, la criminalité transfrontalière, dont le blanchiment d'argent, la traite des êtres humains et le trafic de drogue.

L'édification de cet espace, qui repose sur un développement de la coopération policière et judiciaire, est restée en chantier. Les réticences aux échanges d'informations et de renseignements et les divergences d'appréciation concernant l'équilibre entre, d'une part, la sécurité et, d'autre part, la liberté et la justice, ont freiné toute progression significative. Des barrières entravant la coopération entre les économies et les sociétés ont continué de subsister en dépit des textes et des déclarations. En témoignent, par exemple, les laborieuses négociations portant sur les visas.

La facilitation des visas de court séjour sur une base de réciprocité a fait l'objet d'un accord entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie, signé le 25 mai 2006³. Des pourparlers visant à une levée réciproque des visas de court séjour ont débuté fin 2011 entre l'UE et son partenaire. En l'absence de progrès tangibles visant à l'établissement d'un régime d'exemption fondé sur la réciprocité, les deux parties ont choisi d'avancer, en parallèle, sur la question de la facilitation des visas. Alors qu'elles étaient quasiment parvenues à un accord, en 2012, sur des visas gratuits pour les étudiants et un accroissement des visas à entrées multiples, Moscou a soulevé de façon impromptue la question des visas de service.

En réponse à la perspective de la suppression des visas pour les officiels russes disposant d'un passeport biométrique, le Parlement européen a brandi la menace d'un veto sur l'ensemble du « paquet ». A l'époque, l'affaire Magnitski, du nom de l'avocat russe mort en prison en 2009, dans des circonstances mettant gravement en cause des personnalités proches du Kremlin, était au cœur de tensions interinstitutionnelles. L'annexion de la Crimée et l'engagement militaire de la Russie dans l'est de l'Ukraine mettront un point d'orgue au dialogue entre les parties devant se situer dans le prolongement du rapport présenté par la Commission, le 18 décembre 2013.⁴

L'espace de sécurité extérieure a donné lieu à des réalisations ponctuelles en l'absence de toute vision commune en matière de politique étrangère et de sécurité. L'instauration d'une Europe unie, sans ligne de division, la responsabilité partagée des protagonistes pour la mise en place d'un ordre multilatéral ainsi que leur détermination à renforcer le rôle central de l'ONU et à promouvoir l'efficacité d'organisations comme l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) ou le Conseil de l'Europe relèvent de la rhétorique.

La participation de la Russie à la politique étrangère et de sécurité commune et, plus particulièrement, à la politique européenne de sécurité et de défense s'est concrétisée dès 2003, dans le cadre de la mission de police en Bosnie-Herzégovine.⁵ Elle a été renouvelée à

³ Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} juin 2007, JOUE L 129 du 17 mai 2007, p. 27.

⁴ Premier rapport de la Commission sur la mise en œuvre par la Russie des mesures communes visant à l'établissement d'un régime d'exemption de visa avec l'UE, IP 13-1295_Fr.doc.

⁵ Echange de lettres entre l'Union européenne et la Fédération de Russie concernant la participation de la Fédération de Russie à la mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine (BiH). Signature 24 juillet 2003, JOUE L 197 du 5 août 2003, p. 38.

l'occasion du lancement de l'opération militaire EUFOR Tchad/RCA.⁶ Depuis lors, il n'y a aucune participation russe à la PESD, puis à la PSDC. Moscou, qui est associé au fonctionnement de la PSDC⁷, ne souhaite pas se trouver dans une position d'exécutant par rapport à l'UE en matière de gestion des crises.

Par ailleurs, l'UE et la Fédération de Russie coopèrent sur divers dossiers internationaux y compris au plan opérationnel. On peut citer à titre d'exemple le changement climatique, le trafic de stupéfiants et d'êtres humains, la criminalité organisée, la lutte contre le terrorisme, la non-prolifération, le processus de paix au Moyen-Orient, l'Iran et la lutte contre la piraterie dans la Corne de l'Afrique.

Ce qui est nouveau, depuis l'affaire ukrainienne, c'est l'émergence d'antagonismes tranchés entre les deux parties en ce qui concerne la conduite des relations extérieures. Cette situation est la négation même du partenariat et constitue un obstacle de taille à une coopération constructive.

L'espace pour la recherche, l'éducation et la culture vise, selon la feuille de route correspondante, à exprimer la volonté de mettre à profit l'héritage culturel et le capital de savoirs de l'UE et de la Russie par le biais de l'implication de la société civile de part et d'autre, en promouvant les échanges d'idées et la compréhension mutuelle, aspects culturels inclus. Il constitue le cadre dans lequel sont appelés à se développer les liens et les échanges dans les domaines scientifique et technologique, de la recherche, de la formation et de la culture.

Cependant, les objectifs ambitieux affichés en la matière, appuyés par des dispositifs juridiques et des moyens financiers non négligeables, ont débouché sur des résultats relativement modestes.

Il en est ainsi pour la coopération scientifique et technique qui trouve son fondement juridique dans un accord signé en 2002, renouvelé en 2003, 2009 et 2014⁸. Celui-ci détermine non seulement une série de secteurs prioritaires, comme l'énergie, l'environnement, la santé ou encore les nanotechnologies, mais également un cadre général pour la mise en œuvre d'actions conjointes. Cependant, les réalisations concrètes restent bien en deçà des préconisations de la feuille de route tendant à une meilleure synergie et une utilisation plus efficace des nombreux programmes de recherche existants au niveau bilatéral et européen ainsi qu'au renforcement des échanges et de la mobilité des chercheurs.

La coopération dans le domaine de l'éducation demeure également très insuffisante alors qu'elle peut s'appuyer, en ce qui concerne l'enseignement supérieur, notamment sur le processus de Bologne et le programme Erasmus Mundus/Erasmus+. Dès lors, la création conjointe au sein de l'Institut d'État des relations internationales de Moscou d'un Institut d'études européennes, qui a ouvert ses portes en 2006, est l'arbre qui cache la forêt.

Quant à la culture, elle n'a guère suscité d'initiatives bilatérales en dehors de quelques rares cofinancements par l'UE d'évènements culturels dans le cadre du programme « Culture ».

⁶ Accord entre l'Union européenne et la Fédération de Russie sur la participation de la Fédération de Russie à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine (EUFOR Tchad/RCA). Signature 5 novembre 2008, JOUE L 307, 18 novembre 2008, p 16.

⁷ Depuis 2002, la Fédération de Russie a obtenu un statut consultatif au sein du Comité politique et de sécurité et un officier de liaison russe est détaché auprès de l'Etat-major militaire de l'UE.

⁸ Décision du Conseil du 20 janvier 2014 concernant le renouvellement de l'accord de coopération dans le domaine de la science et de la technologie entre la Communauté européenne et le gouvernement de la Fédération de Russie, JOUE L 32 du 1^{er} février 2014, p.1.

Le PPM, qui est devenu un élément central de la coopération, renforce le dialogue entamé dans le cadre des espaces communs. Il traite de tous les aspects de la modernisation : économique, technique (normalisation et réglementation), état de droit et fonctionnement de la justice.

Ces textes ne sont cependant pas interprétés de la même manière par les dirigeants russes et européens.

Pour l'Union européenne, les deux objectifs du « partenariat » sont « une démocratie stable, ouverte et pluraliste en Russie, gouvernée par la loi et soutenant une économie de marché prospère » et « le maintien de la stabilité européenne, la promotion de la sécurité internationale et une résolution des défis communs du continent grâce à une coopération accrue avec la Russie ».

Pour la Russie, le partenariat vise à « promouvoir les intérêts nationaux, accroître le rôle et améliorer l'image de la Russie en Europe et dans le monde, grâce à l'établissement d'un système paneuropéen de sécurité collective » et à « mobiliser le potentiel économique et l'expérience managériale de l'Union pour promouvoir le développement d'une économie sociale de marché en Russie, basée sur les principes de concurrence équitable et de l'Etat de droit démocratique ».

L'objectif essentiel de la stratégie européenne est donc l'extension des valeurs démocratiques en Russie, tandis que celui de la stratégie russe est la consolidation de la puissance économique et diplomatique de la Russie. Cette divergence n'invalide en rien la légitimité et l'utilité des accords mais elle montre clairement que le partenariat n'est qu'un mythe.

Au reste, celui-ci est entretenu par le fait que les parties tentent de pallier l'absence de vision stratégique commune par des plans technocratiques dépourvus de valeur contraignante et n'impliquant que les machines administratives.

Par ailleurs, les feuilles de route ne prennent pas en compte le contexte politique des relations russo-européennes. De fait, elles réduisent l'intérêt porté publiquement à cette relation et contribuent finalement à sa stagnation.

En outre, les documents politiques ont été critiqués pour leur manque de précision. Des experts leur ont également reproché de contourner les principaux points d'action et de ne pas aborder de front le différentiel de valeurs qui sépare de facto les partenaires.

Enfin, ces textes ne règlent pas le débat stratégique sur la place de la Russie dans l'espace européen. En particulier, ils n'abordent pas la question de l'articulation de la relation UE-Russie avec la PEV, plus précisément, avec le Partenariat oriental. Ce silence a permis à la Russie de faire un procès d'intention à l'UE à propos de la conclusion de l'accord d'association avec l'Ukraine. Vladimir Poutine en tirera parti pour justifier l'annexion de la Crimée au mépris du principe cardinal régissant les relations entre Etats : le respect de la souveraineté territoriale.

II.2. Une relation abîmée par la crise ukrainienne

En réponse à l'annexion illégale de la Crimée et aux actions persistantes visant à déstabiliser l'Ukraine, notamment l'agression des forces armées russes sur le sol ukrainien, l'UE a suspendu les négociations sur les visas et un sur nouvel accord UE-Russie. La plupart des programmes de coopération entre les deux parties ont été interrompus.

Des mesures ciblées ont été prises contre la Russie dans les domaines suivants : accès aux marchés de capitaux; défense; biens à double usage; technologies sensibles (notamment dans le secteur de l'énergie).

La Banque européenne d'investissement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement ont suspendu la signature de nouvelles opérations de financement en Russie.

Un gel des échanges et des investissements avec la Crimée/Sébastopol a été mis en place et vient s'ajouter aux mesures prises pour marquer la non-reconnaissance par l'UE de l'annexion de la Crimée. En outre, plusieurs personnes et organismes en Russie et en Ukraine font l'objet d'une interdiction de voyage et leurs actifs ont été gelés⁹.

La Russie a pris des mesures de rétorsion et interdit notamment l'importation de certains produits alimentaires en provenance de l'UE et de plusieurs pays hors UE. Par ailleurs, les autorités russes orchestrent une propagande virulente à l'encontre de l'UE que celle-ci a du mal à contrer.

La crise ukrainienne constitue l'ultime démonstration de l'absence de partenariat. Elle cristallise un antagonisme entre des parties dont l'une proclame son attachement à la prééminence de droit et l'autre ne considère que le recours à la force. Toutefois, l'annexion de la Crimée ne donne pas qu'un démenti au partenariat. Elle sape 20 ans de coopération entre l'UE et la Russie.

L'UE a sa part de responsabilité dans cette situation. En ce qui concerne ses relations avec l'Ukraine, elle semble avoir privilégié une vision technocratique au détriment d'une approche géostratégique. Quant à la désunion des 28 sur la plupart des dossiers internationaux, elle ouvre un boulevard aux manœuvres cyniques du président Poutine.

Comment peut-on envisager une sortie de crise pouvant déboucher sur une relation viable entre deux entités condamnées à coopérer ?

III Une relation à réinventer

Des prises de position juridico-politiques ont été adoptées sur ce point par les institutions européennes, en particulier, le Conseil et le Parlement européen. L'avenir des relations entre l'UE et la Russie a également retenu l'attention de divers cercles de réflexion. Ainsi, l'analyse prospective menée par des experts, dans le cadre de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)¹⁰, laboratoire d'idées proche du parti social-démocrate allemand, est particulièrement intéressante.

III.1. Les principes dégagés par le Conseil et le Parlement européen relatifs à la politique de l'UE à l'égard de la Russie

Lors de la session du Conseil du 14 mars 2016, les ministres des 28 Etats membres sont arrivés à un accord sur cinq principes qui guident la politique de l'UE à l'égard de la Russie.

- la mise en œuvre de l'accord de Minsk, qui est la condition préalable essentielle à toute modification substantielle de la position de l'UE à l'égard de la Russie ;
- des relations renforcées avec les partenaires orientaux et d'autres voisins de l'UE, y compris l'Asie centrale ;
- le renforcement de la résilience de l'UE (par exemple, en ce qui concerne la sécurité énergétique, les menaces hybrides ou la communication stratégique) ;
- la possibilité d'une coopération sélective avec la Russie sur des questions présentant un intérêt pour l'UE ;
- la nécessité de nouer des contacts interpersonnels et de soutenir la société civile russe.

⁹ Pour une vue d'ensemble des sanctions adoptées contre la fédération de Russie par l'UE, cf. la liste établie par le service des instruments pour la politique extérieure, <http://eeas.europa.eu>

¹⁰ Groupe de planification « Scénarios UE+EST 2030 », L'UE et les pays de l'Est en 2030, Quatre scénarios possibles des relations entre l'Union européenne, la Fédération de Russie, et leurs voisins communs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2015.

Ces principes ont le mérite de clarifier la position de l'UE et laissent espérer que celle-ci parlera d'une seule voix sur ce dossier¹¹. Le respect du droit international par la Russie apparaît comme la condition sine qua non d'une relance de la coopération dont l'UE doit, en attendant, savoir se passer.

La *realpolitik* fait son entrée dans la stratégie européenne à l'égard de la Russie. Elle vise non seulement à défendre les intérêts européens face aux manœuvres du président Poutine mais constitue la clé même du dialogue avec les Russes. Pour autant, l'UE ne renonce pas à la défense de ses valeurs. Elle entend mettre la pression sur la Fédération de Russie à la fois de l'extérieur, en renforçant ses liens avec le voisinage entendu au sens large, et de l'intérieur, en appuyant la société civile et les échanges interpersonnels.

Le Parlement européen partage pour l'essentiel ce point de vue. C'est ce qui ressort notamment de sa résolution du 10 juin 2015¹². Cette institution y « souligne que les relations entre l'Union européenne et la Russie doivent désormais reposer sur le respect du droit international et sur un dialogue, dans le cadre duquel l'Union européenne serait prête à reprendre et relancer la coopération avec les autorités russes dans un certain nombre de domaines spécifiques présentant un intérêt commun; (...) une reprise de la coopération pourrait être envisagée à la condition que la Russie respecte l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Ukraine, Crimée comprise, qu'elle applique intégralement les accords de Minsk (qui comprennent le contrôle intégral de la frontière par les autorités ukrainiennes, le retrait inconditionnel des troupes et des armes russes et la fin immédiate de l'aide aux groupes rebelles) et qu'elle mette un terme aux activités militaires et de sécurité qu'elle mène à des fins de déstabilisation aux frontières des États membres de l'Union européenne (...) »¹³.

A la différence du Conseil, le Parlement européen défend une vision plus exigeante de la légalité qui ne saurait céder devant l'inévitable ajustement des intérêts. La résolution précise, en effet, que « cette reprise potentielle de la coopération ne doit pas porter atteinte aux principes internationaux, aux valeurs, normes et engagements internationaux de l'Union européenne (...) »¹⁴. Elle sonne comme un avertissement aux États membres qu'elle renvoie implicitement aux dispositions de l'article 21, §1 du TUE.

Cette ligne rouge revêt une importance particulière s'agissant d'un interlocuteur peu sensible au respect de la légalité. D'où la nécessité pour l'Union de spécifier « très clairement ses attentes à l'égard de la Russie, en particulier en ce qui concerne le droit international et les engagements contractuels ainsi que son comportement en tant que partenaire prévisible (...) »¹⁵.

¹¹La Grèce, la Hongrie, Chypre et l'Italie se montrent compréhensives à l'égard de la Russie et ont manifesté des réticences à la prolongation des sanctions à son encontre. Moscou mène également un lobbying actif en direction de certains partis politiques nationaux, plus particulièrement ceux de droite et, surtout, d'extrême droite. En France, cette stratégie s'est avérée payante comme en témoigne le vote d'une résolution consultative par l'Assemblée nationale, en avril 2016, et par Sénat, deux mois plus tard, prônant la levée des sanctions.

¹² Résolution sur l'état des lieux des relations entre l'Union européenne et la Russie (2015/2001(INI)) P8_TA(2015)0225.

¹³ Point 6 de la résolution précit.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

La coopération sera pleinement soumise « au respect des normes internationales en matière de droits de l'homme »¹⁶. En d'autres termes, sa mise en œuvre relèvera effectivement et sans aucune restriction du noyau dur de la conditionnalité politique¹⁷.

La stratégie globale de sécurité rendue publique le 28 juin 2016¹⁸ confirme le souci de l'UE d'agir selon des principes clairs « qui découlent autant d'une appréciation réaliste de l'environnement stratégique que d'une aspiration idéaliste à œuvrer à l'avènement d'un monde meilleur »¹⁹. Concernant plus particulièrement la gestion des relations avec la Russie, qualifiée de « défi stratégique majeur »²⁰, la cohérence et l'unité de l'approche européenne doivent en constituer la « pierre angulaire ». ²¹ La fermeté et le dialogue en sont les moteurs. « Une évolution substantielle des relations entre l'UE et la Russie présuppose le plein respect du droit international et des principes qui sous-tendent l'ordre de sécurité européen, notamment l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris. Nous ne reconnaitrons pas l'annexion illégale de la Crimée par la Russie et n'accepterons pas la déstabilisation de l'est de l'Ukraine. Nous renforcerons l'UE, accroîtrons la résilience de nos voisins orientaux et défendrons leur droit à définir librement leur approche vis-à-vis de l'UE. Par ailleurs, l'UE et la Russie sont interdépendantes. Nous inviterons donc la Russie à discuter des différends et à coopérer lorsque nos intérêts se rejoignent. Outre ces questions de politique étrangère sur lesquelles nous coopérons actuellement, une coopération sélective pourrait être mise en place sur des sujets qui présentent également un intérêt pour l'UE, notamment le climat, l'Arctique, la sûreté maritime, l'éducation, la recherche et la coopération transfrontière. Cette coopération pourrait également prendre la forme de l'établissement de liens sociétaux plus étroits grâce à la facilitation des déplacements pour les étudiants, la société civile et les entreprises »²².

Pour relancer la coopération avec la Russie, l'UE ne saurait agir seule. La collaboration avec les organisations internationales impliquées dans la sécurité ou la défense européenne ainsi que dans le respect de l'ordre public européen revêt une importance cardinale. D'ailleurs, la stratégie globale européenne souligne cette dimension en mentionnant le renforcement des liens avec le Conseil de l'Europe et l'OSCE. Celle-ci, « en tant qu'organisation européenne dont la compétence s'étend jusqu'en Asie centrale et qui entretient des relations transatlantiques, est au cœur de l'ordre de sécurité européen »²³. Au demeurant, l'OSCE, qualifiée de « pilier de la sécurité européenne »²⁴, a joué un rôle positif en vue de la résolution de la crise ukrainienne grâce à son expertise et sa neutralité. Pour toutes ces raisons, elle constitue une aide précieuse au dialogue.

Quant à la fermeté à l'égard de la Russie, elle implique, outre le maintien des sanctions aussi longtemps que nécessaire, un renforcement du potentiel autonome de défense de l'UE. « Nous devons être prêts à dissuader les menaces extérieures, à y réagir et à nous en préserver, ainsi qu'être en mesure de le faire », peut-on lire dans la stratégie globale de sécurité. (...) Un

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Dans l'accord de partenariat et de coopération signé en 1994, la portée de la clause « élément essentiel » figurant à l'article 2 de l'Accord est neutralisée par la déclaration commune ad article 2 et 107 de l'Acte final selon laquelle la référence au respect des droits de l'homme découle notamment « de la politique menée par la Russie dans ce domaine », JOCE L 327 du 28 novembre 1997, spéc. p. 63.

¹⁸ 10715/16

¹⁹ Ibid., p. 13.

²⁰ Ibid., p. 29.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

niveau approprié d'ambition et d'autonomie stratégique est important si l'on veut que l'Europe puisse promouvoir la paix et garantir la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières »²⁵. Est-ce un hasard du calendrier si ce texte a été rendu public au lendemain du référendum britannique en faveur du Brexit ? Toujours est-il que l'Italie a saisi la balle au bond pour appeler à la création d'une force européenne multinationale, dotée d'un commandement et d'un budget communs.²⁶

Ce positionnement de l'UE sera appuyé par les décisions prises lors du sommet de l'OTAN, tenu à Varsovie, les 8 et 9 juillet 2016. Axé sur la relation avec la Russie, « ses actions et ses politiques déstabilisantes », celui-ci a adopté un dispositif multiforme incluant, entre autres le déploiement de 4 000 soldats, de nouvelles infrastructures et d'un plan de réaction rapide. La déclaration commune OTAN-UE du 8 juillet 2016²⁷, qui se réfère aux « défis sans précédent émanant du sud et de l'est » auxquels est confrontée la communauté euro-atlantique, souligne la nécessité pour les deux organisations d'accroître leurs efforts respectifs en matière de défense. Il importe également de revoir leurs modalités de coopération afin de faire le meilleur usage possible de leurs capacités. En agissant de concert, l'OTAN et l'UE « peuvent mieux assurer la sécurité en Europe et au-delà ».

La mise en œuvre de la nouvelle politique de l'UE en ce qui concerne la Fédération de Russie serait de nature à déboucher sur quatre scénarios. C'est la conclusion à laquelle sont parvenus, dans le cadre de la FES, les 20 chercheurs, originaires de 12 pays différents dont la Russie, et spécialistes des relations entre l'UE et la Russie ou du Partenariat oriental.

III.2. Les 4 scénarios de sortie de crise

Les projections dont il est question sont en lien avec un projet intitulé « Une politique orientale de progrès pour l'Union européenne ». La première étape de ce processus a consisté à lancer le projet de planification « L'UE et l'Est en 2030 ». Celui-ci intègre les quatre scénarios qui sont présentés dans un ordre où l'optimisme occupe une place décroissante. L'analyse n'intègre que des éléments intrinsèques à la relation UE-Russie. Elle ne tient pas compte de paramètres relevant notamment de l'évolution du contexte international et de l'influence potentielle d'Etats tiers. De ce fait, les résultats de ces travaux sont susceptibles d'appeler des correctifs.

Deux types de sortie de crise par le haut sont, tout d'abord, envisagés. Ils présupposent une réconciliation entre les deux parties ou, à défaut, le triomphe du pragmatisme. Une « maison commune » verrait le jour, dans la première hypothèse alors que le scénario de la « maison partagée » s'imposerait dans la seconde.

La Russie, engluée dans une crise économique, aggravée par la chute des cours du pétrole et les sanctions occidentales, se verrait obligée de procéder à des réformes économiques et politiques, propices à un rapprochement avec l'UE. Réconciliées, les deux entités « joignent leurs forces non seulement pour résoudre les conflits en Europe, mais aussi pour faire face aux menaces communes », peut-on lire dans la version finale du rapport.

Moins improbable que le précédent scénario, celui de la « maison partagée » se caractérise par une concentration des parties sur leurs intérêts communs, après une « décennie perdue ». Un accord de libre-échange multilatéral serait élaboré incluant les pays du Partenariat oriental lesquels ne seraient plus tiraillés entre l'UE et la Russie. Cette évolution ne pourrait se concrétiser qu'à l'horizon 2024, date à laquelle Vladimir Poutine devrait quitter le pouvoir.

²⁵ 10715/16, p. 16.

²⁶ Cf. L'Italie appelle à un Schengen de la défense », par P. Gentiloni et R. Pinotti, respectivement ministres des affaires étrangères et de la défense italiens, Le Monde du 11 août 2016.

²⁷Déclaration commune du Président du Conseil européen, du Président de la Commission européenne et du Secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, Statement/16/2459.

A côté de ces deux scénarios optimistes, les chercheurs du FES ont élaboré deux scénarios d'enracinement de la confrontation.

La continuation du statu quo, c'est-à-dire l'absence de changement de donne entre l'UE et la Russie, caractériserait la « maison divisée ». Ce serait la « paix froide », l'interdépendance économique empêchant que la situation ne se détériore encore davantage. Les grands perdants, dans ce scénario, seraient les pays du Partenariat oriental, qui se trouveraient au centre des tensions entre l'UE et la Russie. Mais ces dernières feraient également les frais du gel de leurs relations, principalement sur le plan économique.

Le quatrième scénario, dans l'ordre du moins souhaitable, est celui de la « maison brisée ». Ce serait le retour de la « guerre froide ». La distanciation entre l'UE et la Russie serait consommée. Le succès de la transition énergétique en Europe annulerait la dépendance de celle-ci à l'égard du gaz russe. Quant à la modernisation autoritaire conduite par Vladimir Poutine, elle permettrait à la Russie de s'émanciper de ses liens économiques avec l'UE. Le gel des relations entre les deux parties serait sans conséquences notoires pour chacune d'entre elles. Cependant, les pays de leur voisinage immédiat seraient maintenus dans une « zone d'instabilité » et de rivalité hypothéquant sérieusement leur développement.

La tension entre la Russie et l'Ukraine autour de la Crimée et l'annonce par l'armée russe, le 12 août 2016, du déploiement de systèmes de défense antiaérien et antimissile S-400 dans la Péninsule, confirment, si besoin est, que les scénarios optimistes ne sont pas plausibles. La démonstration de force, dont fait étalage le président Poutine, intervient concomitamment au rapprochement entre la Russie et la Turquie scellé sur fond d'opposition à l'Occident. Si les coups de poker du « tsar » ne doivent pas enterrer le dialogue entre l'UE et la Russie, ils constituent un sérieux avertissement aux Européens tentés par la désintégration. Tout n'est donc pas nécessairement pessimiste lorsque l'on considère les scénarios les moins souhaitables !