

## **La politique européenne de la Russie : ambitions anciennes, nouveaux enjeux**

**Isabelle Facon\***

**\* Isabelle Facon**

est chargée de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique. Elle est également professeur au Collège interarmées de défense et à l'Institut catholique de Paris.

*Les dirigeants russes mettent volontiers en exergue la stature internationale spécifique que confère à leur pays sa position géographique au carrefour de l'Europe et de l'Asie. Quant aux élites intellectuelles, elles ne cessent de se livrer à des débats sur l'identité profonde de la Russie. Toutefois, la dimension européenne a toujours prédominé dans les priorités du Kremlin. De fait, les racines historiques de la construction territoriale russe se situent en Europe et le potentiel industriel et humain de la Russie contemporaine est concentré pour l'essentiel dans la partie européenne du territoire. En outre, dans la perception des risques vitaux pour la sécurité de la Russie, l'Europe a toujours occupé une place de premier plan.*

Sous l'égide de Vladimir Poutine, promoteur d'une politique extérieure recherchant un rapprochement avec les pays occidentaux, la Russie a confirmé sa détermination à affirmer sa présence en Europe. Après s'être mobilisé, dans la décennie 1990, sur les problèmes posés par l'évolution de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), Moscou a fait évoluer ses priorités, se concentrant sur l'ambition d'un ancrage dans l'équilibre européen par la coopération avec l'Union européenne.

1. Après la guerre froide : une politique européenne dominée par les enjeux sécuritaires ?

1.1. « L'obsession otanienne » de la Russie

Dans la plus grande partie des années 1990, l'agenda européen de la Russie s'est trouvé largement dominé par la question de l'élargissement de l'OTAN et des menaces qu'il pouvait faire peser sur la sécurité nationale russe. En dépit du désir affiché par le Kremlin, dans les toutes premières années d'indépendance de la Fédération de Russie, de nouer un « partenariat stratégique » avec la communauté euro-atlantique et de s'y intégrer, les autorités russes ont tenté d'éviter que l'OTAN ne devienne la pièce centrale de la sécurité européenne.

Pour ce faire, les diplomates russes ont longtemps cherché à convaincre leurs partenaires occidentaux de l'intérêt de faire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) le pivot d'un ordre de sécurité européenne profondément renouvelé. De même, si « l'expansion » de l'OTAN était problématique pour la Russie, l'élargissement de l'Union européenne n'y suscitait en revanche aucune réaction négative. Le Kremlin déclarait volontiers que la sécurité des pays d'Europe centrale et orientale résidait plus sûrement dans la stabilité politique et la prospérité économique que leur offrirait leur inclusion dans l'Union que dans leur participation à une organisation militaire obsolète au regard des enjeux de sécurité contemporains. En effet, la Russie considérait que l'élargissement de l'OTAN à certains anciens États satellites du pacte de Varsovie faisait peser une menace sur sa sécurité, en rapprochant de ses frontières une Alliance militaire dotée de moyens militaires technologiquement supérieurs à ceux de la Russie <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Parallèlement, Moscou constatait le déclin de son armée et son impuissance à rallier les républiques ex-soviétiques à son projet de forces armées conjointes à l'échelle de la Communauté des États indépendants (CEI). Cela a accentué l'impact psychologique, au sein des élites russes, du renforcement militaire, même si nombre d'observateurs le relativisent amplement, de l'Alliance atlantique au terme de son élargissement à la Pologne, la Hongrie et la République tchèque, en 1999.

Réclamant la transformation de l'OTAN en une organisation politique, le Kremlin a réagi négativement à l'adoption par l'Alliance de son nouveau Concept stratégique (avril 1999) car celui-ci ouvrait la possibilité d'une expansion du champ des missions de l'Alliance au-delà de sa zone de responsabilité et d'action traditionnelle. Moscou craignait qu'à plus ou moins brève échéance, l'OTAN ne soit tentée d'intervenir dans la proche périphérie de la Russie (les plus pessimistes – ou les plus provocateurs – jugeant que l'Alliance pourrait un jour s'engager militairement sur le territoire même de la Fédération de Russie pour régler un conflit interne du type de celui en Tchétchénie). Ces arguments ont été utilisés par le Kremlin au moment de l'intervention de l'OTAN au Kosovo (opération *Force alliée*, printemps 1999), intervention à laquelle la Russie s'est opposée avec vigueur et qui a provoqué le gel des relations entre l'Alliance et Moscou, jusqu'en février 2000.

La première décennie de l'après-guerre froide, inaugurée par des perspectives optimistes sur l'intégration « naturelle » de la Russie dans la communauté euro-atlantique, s'est ainsi achevée par son isolement relatif sur la scène européenne. Le déclenchement du second conflit en Tchétchénie, en septembre 1999, y contribua directement, en détériorant encore le climat des relations avec l'OSCE, le Conseil de l'Europe et bon nombre des États membres de l'Union européenne.

#### 1.2. Une ambition solidement ancrée de présence politique

La Russie a toujours voulu être reconnue comme puissance européenne de plein droit. À l'heure de l'effondrement de l'ordre bipolaire, les dirigeants russes avaient espéré que cette reconnaissance par leurs partenaires occidentaux irait de soi. Le Kremlin valorisait alors l'importance de sa contribution à la pacification du continent européen – non-intervention face aux révolutions de velours dans les États satellites d'Europe centrale et orientale, et abandon du principe de la souveraineté limitée ; acceptation de la réunification allemande ; retrait, dont Moscou se plaît à souligner qu'il a été rapide et coûteux, des forces soviétiques des pays du pacte de Varsovie ; dissolution, sous l'impulsion des dirigeants de la « Russie démocratique », de l'Union soviétique et morcellement, donc amenuisement, consécutif de sa force de frappe militaire... Les autorités russes espéraient que cet apport substantiel de leur pays à l'émergence d'un nouveau paysage sur le continent suffirait à justifier une évolution des mécanismes de gestion des affaires européennes réservant à la Russie un rôle à la hauteur de ses attentes.

Ces attentes expliquent la réaction extrêmement vigoureuse de Moscou à l'opération *Force alliée* contre la Serbie, engagée sans mandat formel du Conseil de sécurité de l'ONU. Nombre d'officiels russes ont alors accusé les responsables de l'OTAN de contourner l'ONU afin d'empêcher l'expression de la position de Moscou, qui, en tant que membre permanent du Conseil de sécurité, aurait certainement eu recours à son droit de veto. Bien évidemment, ils ont également vu, dans l'intervention de l'OTAN au Kosovo, le signe le plus tangible de l'inutilité du Conseil conjoint permanent OTAN-Russie (CCP), et du fait que dans une architecture de sécurité dominée par l'Alliance atlantique, la Russie serait de fait empêchée de jouer pleinement son rôle en Europe. Ainsi, pour Moscou, l'élargissement de l'OTAN ne représentait pas qu'une menace militaire : il créait de « nouvelles lignes de partage » sur le continent et risquait de marginaliser la Russie dans les affaires européennes. D'autant plus que l'élargissement portait sur d'anciens satellites de l'URSS, dont la Russie craignait qu'ils ne cherchent à donner une tonalité « anti-russe » à la politique de l'OTAN.

L'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Russie

La Russie a milité avec force, au sein du Conseil conjoint permanent (CCP), contre une solution militaire à la question du Kosovo. Le CCP a été créé aux termes de l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Russie, signé à Paris le 27 mai 1997. Établi quelque temps avant que la Pologne, la République tchèque et la Hongrie soient officiellement invitées à rejoindre l'Alliance, l'Acte fondateur symbolise théoriquement la volonté de l'OTAN de prendre en compte la « voix russe » dans les affaires européennes – il y est question de consultations entre la Russie et l'Alliance, voire d'actions conjointes dans les cas où les intérêts coïncident – et de répondre à ses préoccupations de sécurité militaire suscitées par l'élargissement – le texte contient des assurances sur le fait que l'OTAN n'a « aucune intention, aucun projet et aucune raison de déployer des armes nucléaires sur le territoire de nouveaux membres », ni de décider « un stationnement permanent supplémentaire d'importantes forces de combat ».

Tout cela explique l'intérêt de Moscou pour faire de l'OSCE, où elle dispose d'une voix égale à celle des autres membres, l'élément central d'un ordre de sécurité réellement paneuropéen. C'est également dans cette perspective que s'inscrivent les efforts fournis par la Russie pour nouer des relations bilatérales privilégiées avec certains pays européens clefs <sup>2</sup>, et, plus récemment, pour consolider ses rapports avec l'Union européenne.

## 2. L'Union européenne au cœur de la politique européenne de Vladimir Poutine

<sup>2</sup> En mars 1998, un triangle Paris-Berlin-Moscou s'est formé à Moscou (à l'initiative de la France). L'entreprise n'a guère eu d'effets concrets en dehors de la proximité des positions diplomatiques lors de la crise irakienne (2002-2003). La France et l'Allemagne demeurent néanmoins des partisans convaincus d'un ancrage aussi étroit que possible de la Russie aux destinées du continent européen. Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, Italie et Espagne apparaissent également comme des points d'appui dans la quête russe de participation à la vie politique européenne.

Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, la politique européenne de la Russie s'inscrit dans une politique étrangère et de sécurité de plus en plus tournée vers les enjeux économiques. Le Concept de sécurité nationale de la Fédération de Russie, dont la version la plus récente a été publiée en janvier 2000, souligne sans ambiguïté que l'une des principales sources de vulnérabilité pour le pays réside dans ses problèmes de développement.

Centrée sur toute initiative susceptible de servir la modernisation de l'économie nationale, la politique extérieure sous Poutine a visé largement à promouvoir investissements et transferts de technologies des pays occidentaux, ainsi qu'à obtenir leur soutien dans la marche du pays vers l'Organisation mondiale du commerce. Parallèlement, les tensions liées à la poursuite de l'élargissement de l'OTAN se sont atténuées, tandis que la priorité donnée aux dossiers économiques a naturellement valorisé l'Union dans l'action diplomatique de la Russie.

## 2.1. Revalorisation de l'Union européenne dans la politique extérieure russe

À partir de l'élection de Vladimir Poutine en 2000, Moscou a multiplié, dans une première période (2000-2001), les propositions de coopération avec Bruxelles. Pour le Kremlin, une relation plus étroite avec l'Union européenne pouvait contribuer à réinsérer la Russie, isolée par la crise du Kosovo, dans le jeu européen. Dès lors, le cadre institutionnel des relations Union européenne-Russie s'est élargi progressivement au-delà des dossiers économiques – consultations sur les questions internationales, différents volets des problèmes de sécurité...

### **Le contenu du partenariat Union européenne-Russie**

Les deux parties se rencontrent régulièrement à différents niveaux institutionnels. En mai 2003, lors de leur sommet bi-annuel, à Saint-Pétersbourg, les deux parties ont décidé de structurer leur partenariat autour de quatre espaces : économie ; liberté, sécurité et justice ; sécurité extérieure ; recherche, éducation et culture.

Ces quatre espaces doivent être articulés avec la politique de voisinage de l'Union européenne (PEV), qui englobe, entre autres, l'Ukraine, la Biélorussie, la Moldavie et le Caucase-Sud, formant un « voisinage commun » à Moscou, en conséquence des élargissements de l'Union européenne de 2004 et 2007.

La question centrale des échanges économiques – la Russie réalise désormais la moitié de ses échanges avec l'Europe élargie – inclut aussi l'enjeu de l'énergie : le tracé des oléoducs est sensible pour les marchés soucieux d'éviter une hégémonie russe sur le transport. Dans l'espace liberté, sécurité et justice, la question des visas constitue, avec celle des réadmissions, un sujet de divergence fondamental.

Le dialogue sur la sécurité extérieure (gestion des crises, prolifération, maîtrise des armements) s'est développé progressivement depuis octobre 2000 (Déclaration conjointe sur le renforcement du dialogue et de la coopération sur les questions politiques et de sécurité en Europe, sommet Union européenne-Russie, Paris). Désormais, conformément à la déclaration d'octobre 2001 (sommet de Bruxelles), des réunions mensuelles se tiennent entre la *troïka* du Comité politique et de sécurité de l'Union et l'ambassadeur de Russie auprès de l'Union. En juin 2002, le Conseil européen a arrêté les modalités des contributions (potentielles) de la Russie aux futures opérations de gestion des crises de l'Union (Séville).

Mais depuis 2002, les tensions se sont accumulées entre Bruxelles et Moscou, à mesure que la proximité de l'élargissement de l'Union européenne révélait l'étendue des problèmes à gérer et l'ampleur des incompréhensions réciproques. À la veille de l'élargissement, Moscou a cherché à prévenir l'extension automatique aux nouveaux membres de l'Accord de partenariat et de coopération (APC), le principal document cadre de la relation russo-européenne<sup>3</sup>. Bruxelles a rejeté cette exigence, considérée comme un manquement aux « valeurs communes » qui doivent théoriquement sous-tendre le partenariat russo-européen<sup>4</sup>.

Fin 2004, l'élection présidentielle en Ukraine, avec la victoire de Victor Iouchtchenko porté par la « révolution orange » contre Victor Ianoukovitch, le candidat soutenu par Moscou, a constitué une occasion supplémentaire de mesurer la profondeur des différends entre Bruxelles et Moscou. Ces différends, parmi lesquels les désaccords sur le traitement du « voisinage commun », ont fait échouer, bien avant la médiation de l'Union européenne dans la crise politique en Ukraine, le sommet Union européenne-Russie de novembre 2004 à La Haye, qui n'a pu offrir un contenu aux feuilles de route destinées à donner forme à la coopération dans le cadre des quatre espaces.

## 2.2. L'Union européenne élargie vue de Moscou : une menace politique croissante

Paradoxalement, en 2005, la Russie se dit volontiers satisfaite de ses « nouvelles relations » avec l'OTAN tandis qu'elle fustige avec de plus en plus de virulence la politique de l'Union à son endroit. L'établissement, en mai 2002, d'un nouveau Conseil OTAN-Russie a eu le mérite de répondre en théorie au désir de Moscou de participer sur un pied d'égalité à la prise de décisions sur la sécurité européenne et internationale. En effet, la partie russe dispose, au sein de ce Conseil, d'une voix égale à celle des pays membres de l'OTAN sur une dizaine de dossiers reconnus d'intérêt commun<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> L'APC a été signé en juin 1994, pour n'entrer en vigueur qu'en décembre 1997.

<sup>4</sup> Voir la communication très critique sur les relations avec la Russie de la Commission au Conseil et au Parlement européens, 9 février 2004 ([http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/russia\\_docs/com04\\_106\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russia_docs/com04_106_fr.pdf)).

<sup>5</sup> Lutte contre le terrorisme, gestion des crises, non-prolifération, maîtrise des armements et mesures de confiance, défense contre les missiles de théâtre, recherche et sauvetage en mer, coopérations entre militaires et réforme de la défense, plans civils d'urgence, menaces et défis nouveaux.

Par ailleurs, les autorités russes ont pris conscience que l'élargissement de l'Union pourrait avoir pour leur pays des conséquences plus défavorables que celui de l'Alliance atlantique. À la faveur des vagues successives d'élargissement, l'espace européen sera régi par les normes, règlements et valeurs de l'Union. La Russie doit donc, si elle veut préserver sa présence européenne, repenser ses relations avec l'Union alors qu'elle ne peut ni ne souhaite y adhérer.

Les nombreuses et diverses propositions de coopération adressées à l'Union européenne par la Russie au cours des dernières années – notamment celle portant sur la création d'un mécanisme de dialogue d'une nature semblable à celle du Conseil OTAN-Russie – traduisent le souhait du Kremlin d'être placé sur un pied d'égalité avec l'Union européenne. Or, cette dernière aborde la Russie davantage comme un objet de sa politique extérieure que comme un partenaire. D'où les critiques de Moscou sur ce qu'il perçoit comme le caractère insuffisamment démocratique des décisions de Bruxelles, qu'il s'agisse de la contribution (potentielle) de la Russie aux futures opérations de gestion des crises de l'Union – insuffisamment négociée selon le Kremlin –, des perspectives d'harmonisation par la Russie d'une partie substantielle de sa législation nationale avec celle de l'Union dans le but d'établir à terme un « espace économique européen commun », ou bien encore du traitement réservé aux minorités russes dans les États baltes. Le fait que Bruxelles n'ait pas réactualisé sa Stratégie commune envers la Russie <sup>6</sup> et ait parallèlement inclus ce pays dans sa « politique de voisinage » n'a pas manqué d'irriter Moscou, qui y décèle une intention délibérée des Européens de diluer son importance parmi les partenaires extérieurs de l'Union.

### 2.3. Le « voisinage commun », enjeu central du partenariat Union européenne-Russie

En outre, la politique de voisinage, qui, pour l'ex-URSS, englobe la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie, la Moldavie et les républiques sud-caucasiennes <sup>7</sup>, constitue pour Moscou une immixtion de Bruxelles dans son ancien espace impérial, immixtion qu'elle perçoit comme menaçante pour ses intérêts. En témoigne, notamment, son rejet de l'expression « voisinage commun » utilisée par Bruxelles pour désigner cette frange d'États. Le souci de Bruxelles de mettre fin aux conflits gelés du Caucase et de la Moldavie – constituant une source d'instabilité nuisible à la sécurité de l'Union (trafics, flux migratoires illicites...) <sup>8</sup> – se heurte à la sensibilité de la Russie quant aux interventions de puissances extérieures dans l'espace post-soviétique.

<sup>6</sup> Adoptée en juin 1999, elle précisait qu'elle était valable pour quatre ans et qu'elle pouvait être prorogée, révisée ou adaptée par le Conseil européen.

<sup>7</sup> L'Europe élargie-Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, Bruxelles, 11 mars 2003.

<sup>8</sup> Voir « Une Europe sûre dans un monde meilleur », « Stratégie européenne de sécurité », Bruxelles, 12 décembre 2003.

Le Kremlin se soucie également de l'impact négatif, pour ses intérêts, de l'adhésion à l'Union européenne de ses anciens États satellites d'Europe centrale et orientale. Ces États pousseraient l'Union à opter pour des positions plus intransigeantes envers la Russie sur les dossiers sensibles comme celui de la Tchétchénie ou des républiques de l'ex-URSS. L'engagement actif des présidents lituanien et polonais dans l'effort de médiation entre les parties en présence au moment de la « révolution orange » n'a fait qu'accentuer l'exaspération de la Russie, inquiète de l'appui de Varsovie à l'ouverture de négociations pour l'adhésion de l'Ukraine à l'Union. Cette dernière possibilité est perçue par les dirigeants russes comme porteuse d'un risque supplémentaire de marginalisation de leur pays sur le continent européen.



Loin de tenir un cap rigoureux, la politique européenne de la Russie semble excessivement soumise aux circonstances. À la fin de la guerre froide, Moscou a dans un premier temps axé l'essentiel de sa politique européenne sur la question de l'OTAN et négligé d'analyser les conséquences des transformations de l'Union européenne. Puis, déstabilisée par la crise du Kosovo, la Russie a vu ses choix s'infléchir sous l'influence du président Poutine. Renouant avec l'OTAN en février 2000, elle a alors assoupli sa position sur la poursuite de l'élargissement de l'Alliance (qui évolue, d'ailleurs, vers une identité et un champ d'action de moins en moins centrés sur l'Europe), tout en recherchant un partenariat plus poussé avec l'Union européenne.

Le début de resserrement des liens avec l'Union européenne a vite été stoppé par la nouvelle donne internationale induite par le 11 septembre 2001. Les dirigeants russes ont espéré voir renaître, au nom de la lutte contre le terrorisme international, une relation privilégiée avec Washington. Le climat des relations Union européenne-Russie en a sérieusement pâti, à un moment particulièrement inopportun, c'est-à-dire à l'heure où les deux parties devaient travailler à la gestion des problèmes posés de manière urgente par l'élargissement de l'Union (visas, transit, commerce, problèmes de sécurité...).

Le souci de la Russie de préserver son influence sur son ancien domaine impérial pèse sur ses relations avec la communauté euro-atlantique. Moscou se voit rappeler que si le traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) n'a pas été signé ou ratifié par certains membres de l'OTAN, c'est qu'elle-même n'a pas respecté les obligations contractées au sommet de l'OSCE d'Istanbul, en 1999, relatives à la Géorgie et à la Moldavie. La Russie s'inquiète des initiatives de l'Union européenne dans le Caucase et dans les républiques occidentales de la CEI qu'elle considère comme concurrentes de son propre projet d'intégration avec ces pays.

Le récent accord au sommet Russie-Europe du 25 mai 2005 relatif aux feuilles de route des quatre espaces, même s'il ne s'est pas attaqué aux enjeux clefs, semble montrer que rien n'est bloqué. Mais du côté européen, la question se pose de savoir si les Vingt-Cinq, devant les difficultés de la poursuite du processus communautaire, auront beaucoup d'énergie à déployer pour donner une réalité aux quatre espaces. La Russie saura-t-elle, pour sa part, abandonner ses réflexes d'exclusivité vis-à-vis de son ancien empire ? La conception défendue à Moscou d'un espace européen qui serait appelé à s'articuler autour de deux pôles – l'un organisé autour de l'Union européenne, l'autre, autour de la Russie – ne va pas nécessairement dans ce sens.

Pour en savoir plus :

- **Debra Johnson et Paul Robinson (dir.)**, *Perspectives on EU-Russia Relations*, Routledge, 2005
- **René André et Jean-Louis Bianco**, « Les relations entre l'Union européenne et la Russie : quel avenir ? », *Rapport d'information* n° 1989, Commission des Affaires étrangères, Assemblée nationale, Paris, décembre 2004
- **Tanguy de Wilde d'Estmael et Laetitia Spetchinsky (dir.)**, *La politique étrangère de la Russie et l'Europe – Enjeux d'une proximité*, P.I.E. -Peter Lang, Bruxelles, 2004
- **Dov Lynch**, « La Russie face à l'Europe », *Cahiers de Chaillot*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, n° 60, mai 2003
- **Marie-Pierre Rey**, *Le dilemme russe : la Russie et l'Europe occidentale d'Ivan le Terrible à Boris Eltsine*, Flammarion, Paris, 2002

#### *Textes officiels*

- Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Russie, Paris, 27 mai 1997 – <http://www.nato.int/docu/fonda/actfnd-a.htm>
- Les relations OTAN-Russie : une qualité nouvelle, Rome, 28 mai 2002 – <http://www.nato.int/docu/basicxt/b020528f.htm>
- Accord de partenariat et de coopération Union européenne-Russie – [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/pca\\_legal/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/pca_legal/index.htm)
- Les quatre espaces (feuilles de route, sommet de Moscou, 10 mai 2005) – [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/summit\\_05\\_05/finalroadmaps.pdf#ces](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_05/finalroadmaps.pdf#ces)