

## Union européenne-Russie: « *business, as usual* » ?

Par Jean-Sylvestre MONGRENIER



Chercheur associé à l'Institut Thomas More, Chercheur à l'Institut Français de Géopolitique (Université Paris VIII Vincennes-Saint-Denis). Auteur du *Dictionnaire géopolitique de la défense européenne* (ed. Unicom, 2005), de *La France, l'Europe, l'OTAN : une approche géopolitique de l'atlantisme français* (ed. Unicom, 2006), co-auteur de *La Russie, de Poutine à Medvedev* (Institut Thomas More/DAS, ed. Unicom, 2008).

---

**Le 14 novembre 2008, Nice accueillera un nouveau sommet entre l'Union européenne et la Russie. Après dix-huit mois de blocage, la décision de renégocier le partenariat russo-européen a été prise à Khanty-Masyisk (Sibérie occidentale), le 27 juin dernier. Dans l'intervalle, la « guerre des cinq jours » est venue bousculer les priorités. Certains voudraient mettre entre parenthèses cette guerre et la volonté manifeste de la Russie de prendre le contrôle du Caucase-Sud, pour renouer le fil des négociations. Pourtant, les conditions diplomatiques sont loin d'être remplies et il est aujourd'hui patent que la Russie redevient un problème de sécurité pour l'Europe et l'Alliance. Les représentations géopolitiques doivent être mises en accord avec ces réalités stratégiques.**

---

**On November the 14th 2008, a new summit between the European Union and Russia will be hosted in Nice. After eighteen months of deadlock, the decision to renegotiate the EU-Russian partnership was made in Khanty-Masyisk (Western Siberia) on June, the 27<sup>th</sup>. In the meantime, the Russian-Georgian "five days war" came jostling the EU priorities. For starting a new round of negotiations, some people would like to put into brackets this war as the obvious willing of Russia to regain control of South Caucasus. However, the diplomatic conditions are far from being fulfilled and it is now clear that Russia is becoming a security problem for Europe and the Alliance. The geopolitical representations should be made in accordance with those strategic realities.**

---

**D**ans la novlangue qui s'est progressivement imposée aux acteurs et observateurs des relations internationales, le terme de « partenariat » le dispute, en fréquence et en manifestation de bonnes intentions, à celui de « dialogue ». Il suffirait de reprendre le *Paix et guerre entre les nations* de Raymond Aron pour saisir la vacuité de ce vocabulaire mais l'époque (la période ?) n'est guère propice à la lecture des classiques. Dans le cas de l'improbable « Partenariat UE-Russie », le difficile processus de négociation peine à sublimer le *business* énergétique et le faisceau d'échanges commerciaux entre Russes et Européens. Certes, l'importance de ces flux longitudinaux, en termes d'enjeux économiques et de sécurité énergétique, ne doit pas être négligée. Force est pourtant de constater que le Partenariat UE-Russie se dérobe au volontarisme proclamé des uns et des autres. Il ne suffit pas de poser le problème en fonction de la réponse souhaitée pour qu'il se résolve et le discours performatif se heurte à la force des choses (1).

Au préalable, il nous faut rappeler le cheminement chaotique de ce partenariat. Signé en 1994 lors du Conseil européen de Corfou, entré en vigueur trois ans plus tard, l'Accord de Partenariat et de Coopération (APC) UE-Russie a ensuite été complété par un « dialogue politique et de sécurité » et un « dialogue énergétique » (2000). Fascinés par les perspectives qu'offre la Russie comme source d'approvisionnement énergétique et marché émergent, les principaux pays membres de l'UE (la France, l'Allemagne et l'Italie ; le Royaume-Uni dans une moindre mesure) et les instances européennes (le Conseil et la Commission) négligent les autres Etats successeurs de l'ex-URSS, l'Ukraine en premier lieu. Le Caucase du Sud et plus encore l'Asie centrale ont des allures de « *Far East* » aléatoire, seuls les Etats-Unis s'engageant dans la promotion du modèle occidental, le désenclavement de la Caspienne et la consolidation du *pluriversum* géopolitique, dans l'ouest eurasiatique et le « milieu des empires ». Pourquoi donc se risquer en ces lieux lointains lorsque la Russie semble offrir toutes garanties sur le plan politique et économique ? Le « réalisme » à courte vue aura longtemps prévalu.

Pourtant, les dirigeants russes refusent avec constance de ratifier le traité sur la Charte de l'énergie (1994), texte normatif censé créer un cadre favorable aux investissements européens et à la libre concurrence dans le secteur énergétique. La Russie n'entend pas sacrifier ses monopoles étatiques ou para-étatiques (Gazprom pour le gaz ; Transneft pour l'acheminement du pétrole) sur l'autel d'une grande entente continentale. Puissance de plein exercice, ses ressources naturelles ne sont pas réductibles à de simples biens d'échanges et les exportations, tant de gaz que de pétrole, sont utilisées comme des outils de pression et de coercition au service d'une grande stratégie axée sur la reconstitution du « pouvoir national total » (voir les récurrents conflits avec les pays importateurs et de transit). Très vite, la relation UE-Russie périclité et ce d'autant plus que Moscou est fondamentalement hostile à l'élargissement de l'UE vers l'Est, ainsi que le montre le cours des événements depuis la période 2002-2004.

Au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle, l'Europe atlantique de l'après-1945 se continentalise et l'« étranger proche » que la Russie, à demi-mots, revendique sur ses confins occidentaux (l'isthme Baltique-mer Noire) entre dans le voisinage de l'UE. Tout à leur logique de conciliation et de « voisinage commun », les dirigeants européens lui proposent une approche globale et commune des « conflits gelés » et des points qui fâchent, en Biélorussie, Moldavie, Ukraine ainsi que dans le Sud-Caucase. Peine perdue. La « politique européenne de voisinage » (2003) et l'accueil favorable de l'UE aux « révolutions de couleur » (Géorgie en 2003 ; Ukraine en 2004) sont perçus comme une entreprise de refoulement (*roll-back*), voire un complot ourdi depuis le Département d'Etat américain. C'est au cours de ces années que les dirigeants russes prennent conscience du potentiel géopolitique du « système UE », les diatribes contre l'OTAN et les désillusions provoquées par l'échec du traité constitutionnel européen dissimulant partiellement ces faits aux premiers intéressés.

La dégradation du climat international ne pouvait que retentir sur la conduite du Partenariat UE-Russie. Pour contourner les difficultés et dissocier les questions, les négociations sont réorganisées autour de quatre espaces de coopération : économie ; liberté-sécurité-justice ; sécurité extérieure ; recherche-éducation-culture (sommet de Saint-Petersbourg, mai 2003). Les désaccords empêchent toutefois de donner un contenu concret à ces espaces ; le « pragmatisme » ne peut congédier le réel. Les conflits commerciaux, ou autres, avec divers pays membres - la Pologne, les Pays Baltes mais aussi le Royaume-Uni, la Suède et la Finlande, très réservés - font obstacle à la redéfinition de la « stratégie commune » de l'UE à l'égard de la Russie, l'unanimité des pays membres étant requise. L'APC arrive donc à échéance le 1<sup>er</sup> décembre 2007 et depuis cet accord est mécaniquement perpétué, sans refondation ou actualisation.

Après un blocage de dix-huit mois, la renégociation est officiellement ré-ouverte lors du sommet de Khanty-Mansyik, en Sibérie occidentale, le 27 juin 2008. Les forcenés de l'optimisme veulent alors croire que le nouveau président russe est un libéral auquel il faudrait apporter son concours, de manière à ce qu'il l'emporte sur les « durs » de Kremlin (les « *siloviki* »). La chanson est bien connue mais n'en concluons pas à la naïveté européenne; de puissants intérêts économiques poussent à écarter du champ de conscience les fait qui viennent contredire les espoirs investis en la personne de Dmitri Medvedev (2). Les divergences sont mises en évidence par les parties dès l'ouverture du sommet. Alors que les Européens entendent négocier un accord détaillé, pour sécuriser les investissements de leurs firmes (voir les déconvenues de British Petroleum et de Shell), les Russes ne veulent pas d'un texte « *alourdi par des points concrets* » (Dmitri Medvedev).

La « guerre des cinq jours » (7-12 août 2008), l'invasion russe du territoire géorgien et leurs conséquences viennent d'autant plus compliquer la tâche que l'UE est désormais diplomatiquement engagée sur le terrain avec le déploiement de 225 observateurs au contact des territoires séparatistes (Abkhazie et Ossétie du Sud) (3). Pour prendre la mesure des faits, rappelons que l'UE avait refusé, quelques années plus tôt, d'apporter son concours à la surveillance des frontières entre la Géorgie et la Tchétchénie (Fédération de Russie), quand Moscou menaçait de frapper les gorges de Pankissi (Géorgie). Non sans réticences, les forces russes se sont retirées, le 8 octobre dernier, des « zones tampons » en avant de l'Abkhazie et d'Ossétie du Sud mais le retour au *statu quo ante*, prévu par les accords de cessez-le-feu des 12 août-8 septembre 2008, n'est pas effectif. Outre le fait que des morceaux de territoires séparatistes, restés sous souveraineté géorgienne jusqu'au 7 août, sont aujourd'hui contrôlés par l'armée russe (gorges de Kodori en Abkhazie et Akhalkori en Ossétie du Sud), la Russie a officiellement reconnu l'indépendance des territoires séparatistes (26 août 2008) et plus que doublé sa présence militaire, parachevant ainsi son annexion *de facto* (4). Aussi les pourparlers ouverts à Genève le 15 octobre dernier, censés reprendre le 18 novembre, sont-ils dans l'impasse.

Il serait d'autant plus illusoire de penser pouvoir mettre entre parenthèses ce désastreux épisode guerrier qu'il ne s'agit pas là d'un simple accident. La guerre en Géorgie est venue confirmer ce que l'on pressentait et observait, quant à l'évolution du régime russe et à ses pratiques internationales, depuis plusieurs années (5). Dans les mois et les années qui ont précédé ce conflit, les gesticulations politico-militaires et les épreuves de

force ont été nombreuses. Rappelons les différentes « guerres » du gaz et du pétrole, les menaces ouvertes contre des pays amis et alliés (membres de l'UE et de l'OTAN), la « *cyberwar* » menée à l'encontre de l'Estonie, les relations ambiguës avec l'Iran (6), entre autres exemples. Ne voyaient pas que ceux qui ne voulaient pas voir, leur ultime argument consistant à en appeler au « *respect* » de la Russie qui, on en conviendra, est un « *grand pays* » (les « petits pays » voisins n'ayant pas droit aux mêmes égards). Dans les semaines qui ont suivi la « guerre des cinq jours », les menaces russes ont ensuite visé l'Ukraine et la Moldavie, avec un possible soutien renforcé aux forces sécessionnistes, en Crimée (Ukraine), Transnistrie et Gagaouzie (Moldavie).

L'implantation prévue de systèmes antimissiles en Pologne et République tchèque (7) a été le prétexte à des menaces de frappes balistiques et Vladimir Poutine s'est rendu en Biélorussie, au mois d'octobre, pour y annoncer l'installation de S-300 (défense antiaérienne élargie). Le 5 novembre dernier, le jour de l'élection du nouveau président américain, Dmitri Medvedev a fait savoir qu'il entendait déployer des missiles Iskander, des SS-26 selon la terminologie OTAN, dans l'enclave de Kaliningrad (ex-Königsberg), entre la Lituanie et la Pologne. Pointées vers l'ouest, ces armes d'une portée de 500 km pourraient, depuis l'ancienne patrie de Kant, frapper une large partie du territoire allemand. Faudrait-il donc juste voir dans une telle décision un mouvement d'humeur ne devant pas remettre en cause la négociation d'un nouveau « partenariat » entre l'UE et la Russie ? Les mots perdent leur sens et il faut rectifier le vocabulaire.

L'hostilité du Kremlin à l'implantation de sites de la *Missile Defense* en Europe centrale est d'autant plus significative que ces systèmes défensifs ne menacent pas la Russie. Vladimir Poutine avait d'ailleurs fait savoir qu'il ne s'opposait pas à leur déploiement en Turquie ou en Italie, pays anciennement membres de l'OTAN. Les dirigeants russes considèreraient-ils donc qu'ils disposent d'une forme de souveraineté éminente sur les ex-membres du Pacte de Varsovie ? En fait, l'entrée de ces pays dans l'OTAN et l'implantation de forces américaines *in situ* – outre la Pologne et la République tchèque, il y a aussi les points d'appui et facilités consentis en Bulgarie et Roumanie – rendent d'autant plus improbable le retour de la Russie sur ces territoires, d'où l'ire de ses dirigeants. Par leur réaction à l'encontre de la présence américaine, on est pourtant amené à penser que les Russes n'ont pas perdu l'espoir de voir l'OTAN disparaître, les Etats-Unis renonçant à des alliances dites bismarckiennes (8) pour se retirer sur leur base continentale et pratiquer le « *splendide isolement* » de l'Angleterre d'autrefois.

Dès lors, il faut penser que la renégociation du partenariat UE-Russie n'est pas la priorité du Kremlin, bien plus occupé à diviser les partenaires et alliés de l'ensemble euro-atlantique, en instrumentalisant les relations bilatérales (Russie-Allemagne, Russie-France, Russie-Italie). Les intérêts économiques (énergie et commerce) et les rémanences historiques (nostalgie de l'alliance franco-russe et « complexe de Rapallo ») ouvrent des marges de manœuvre. Inversement, la mutualisation des politiques étrangères des Vingt-Sept, qui tous ont condamné l'action russe en Géorgie, ne pourrait que contrarier la volonté de puissance de la Russie. Pour fonder un partenariat, il faut être deux et les dirigeants russes ne veulent pas d'une Europe une et entière, à même d'agir collectivement ; un tel ensemble remettrait en cause, sous l'effet de la gravitation, la transformation de la CEI en une forme d'Union eurasiatique fonctionnelle, intégrée et russo-centrée. Le mépris affiché à l'encontre de l'UE, entité post-moderne vouée à la dispersion, ne saurait dissimuler l'appréhension que suscite cet ensemble, autrement plus inquiétant au final que les Etats-Unis, ne serait-ce qu'en raison de la contiguïté géographique.

Les Européens sont donc amenés à réviser les représentations géopolitiques qui, au début des années 1990, fondaient leur quête d'un partenariat avec la Russie. Emergeait alors la vision d'une Grande Europe de l'énergie et de la logistique, de Lisbonne à Vladivostok, dans laquelle la Russie jouerait le rôle de périphérie vouée à l'approvisionnement énergétique de l'UE, Bruxelles exportant en retour son savoir-faire et ses technologies de l'intégration vers les immensités russo-sibériennes. Dans les schémas de pensée des concepteurs de ce partenariat, la docile Russie et ses hydrocarbures devaient assurer le relais des zones productrices du Golfe Arabo-Persique, politiquement instables, et des gisements de la mer du Nord, bientôt épuisés. Cette vaste entreprise d'ingénierie était censée donner corps à la « maison commune européenne » (9), expression manipulée par Iouri Andropov pendant la période brejnévienne et invoquée par Mikhaïl Gorbatchev dans les années qui précédèrent la chute de l'URSS (10).

La Russie ne s'est pas ralliée à cette vision utilitaire et fonctionnelle des modes d'organisation de l'aire géoéconomique Lisbonne-Vladivostok. En refusant de ratifier le traité sur la Charte de l'énergie, elle manifeste le refus de se laisser « arraisonner », dans la plénitude du terme, et ses dirigeants entendent bien faire prévaloir leur volonté : renforcer l'accès direct des groupes énergétiques russes aux marchés européens sans démantèlement des monopoles en place, maîtriser une part croissante de l'approvisionnement européen et

couper le libre-accès à la Caspienne. Nonobstant les discours qui distinguent la « bonne Europe » de la « méchante OTAN » américano-centrée, la Russie est foncièrement hostile à une UE forte et cohésive, capable de dégager une volonté unitaire et de rayonner au-delà de ses frontières actuelles. C'est là une opposition de fond et non point un « malentendu » auquel un actif « dialogue » pourrait remédier. Ces faits ne conduisent pas mécaniquement à un conflit ouvert mais la régulation des divergences entre l'UE et la Russie requiert lucidité et fermeté. La crise financière a certes rejeté à l'arrière-plan l'affaire géorgienne – elle a aussi mis en évidence les limites de la puissance russe – mais il y aura des répliques et il faut les anticiper pour s'y préparer.

Depuis août 2008, les données de base des relations russo-européennes ne sont plus les mêmes, les faits ayant donné raison à ceux qui s'inquiétaient des inévitables dérives de l'autoritarisme patrimonial et du nouvel activisme russe à l'extérieur des frontières fédérales. La Russie post-soviétique était perçue comme un partenaire difficile mais « gérable » (autre « *buzz word* »); ses dernières initiatives en font un problème de sécurité qui mène à une révision des concepts stratégiques occidentaux. Ce faisant, les dirigeants russes ont invalidé leur projet de « *pacte de sécurité* » paneuropéen (Dmitri Medvedev, Berlin, 5 juin 2008). Tout au plus est-il envisagé la tenue d'un sommet de l'OSCE (Organisation de Sécurité et de coopération en Europe) d'ici la fin 2009, après le soixantième anniversaire de l'OTAN (Strasbourg-Kehl, avril 2009). Chercher à mettre de l'ordre dans les rapports entre la Russie et l'Occident en ayant recours à une instance de régulation née de l'affrontement Est-Ouest est hautement significatif. « *History, as usual* ».

### Jean-Sylvestre MONGRENIER

- (1) Le « performatif » est un type de discours qui ne décrit pas une situation, ni ne fournit une information, mais produit ou prétend produire des effets par la simple prononciation de mots (exemple-type : « La séance est ouverte »). Voir John Langshaw Austin, *Quand dire, c'est faire*, Point-Essais, 2001 (conférences données en 1962).
- (2) L'argument a été avancé pour refuser à la Géorgie et à l'Ukraine le statut de candidat officiel à l'OTAN lors du sommet de Bucarest en avril 2008. Rappelons que Medvedev a présidé le conseil d'administration de Gazprom et qu'il a accompagné Vladimir Poutine dans sa carrière politique et ce depuis les premiers pas saint-petersbourgeois. S'exprimant à Berlin devant l'Association pour le Traité atlantique (ATA), Angela Merkel a fait savoir que les conditions d'une entrée de la Géorgie et de l'Ukraine dans l'OTAN n'étaient pas encore réunies (10 novembre 2008).
- (3) Le 1er septembre 2008, l'UE a suspendu ces négociations. Le 10 novembre suivant, les pays membres se sont mis d'accord sur la reprise des négociations moyennant une déclaration commune qui rappelle le soutien à l'indépendance et à l'intégrité territoriale de la Géorgie. Outre le fort soutien de la plupart des pays d'Europe centrale et orientale à la Géorgie, il faut aussi mentionner la fermeté du Royaume-Uni, de la Suède et de la Finlande.
- (4) En conséquence, la Russie refuse l'accès des observateurs de l'UE aux territoires séparatistes et demande à Bruxelles de prendre langue avec leurs dirigeants, ce qui serait un premier pas vers la reconnaissance de leur indépendance. Soulignons que les pays membres de la CEI (Communauté des Etats indépendants) et de l'OCS (Organisation de Coopération de Shanghai) n'ont pas suivi Moscou sur cette voie.
- (5) Eclipsée par la « guerre contre le terrorisme » à partir du 11 septembre 2001, la seconde guerre de Tchétchénie (1999/...) a constitué un révélateur et un accélérateur des tendances à l'œuvre. Les Occidentaux subissent aujourd'hui les conséquences d'une certaine complaisance, au nom d'une Realpolitik de portée limitée.
- (6) Outre la coopération nucléaire civile russo-iranienne et la couverture diplomatique de Téhéran pas Moscou, il faut mentionner le projet d'« OPEP du gaz » porté par ces deux pays ainsi que le Qatar. Le 21 octobre 2008, le ministre iranien de l'énergie a annoncé la création d'une « grande troïka gazière », expression reprise par Alexei Miller, le patron de Gazprom. La Commission européenne a fait connaître son opposition à la constitution d'un tel cartel.
- (7) Le nouveau président américain ne s'est pas encore engagé à implanter ces systèmes en Europe et les budgets affectés à la Défense antimissile pourraient être réduits.
- (8) Une forme de « pactomanie » avant l'heure ; dans les années 1880, le réseau d'alliances de Bismarck couvrait la moitié de l'Europe.
- (9) Renvoyant à l'ensemble européen, l'expression de « maison commune » a initialement été employée par Benoît XV, Pape de 1914 à 1922, pour condamner la Grande Guerre et en appeler à la paix entre les nations de l'Ancien Monde. En France, cet engagement lui avait valu la qualification infâmante de « Pape Boche ».
- (10) Ancien ambassadeur soviétique à Budapest (1956), ex-patron du KGB (à partir de 1967) et successeur éphémère de Brejnev (1982), Andropov était le parrain et protecteur de Gorbatchev.

Cet article est publié en partenariat avec le portail d'information **Fenêtre sur l'Europe** (<http://www.fenetreeurope.com>).