

Il faut se rendre à l'évidence : les relations entre l'Union européenne et la Russie peinent à s'affermir et en tout cas ne s'améliorent guère. Les signes de défaillances même ne manquent pas. Il y a d'abord, côté européen, un problème de confiance vis-à-vis de la Russie, depuis les crises énergétiques en Ukraine (2006) et en Biélorussie (2007). Au-delà des discours diplomatiques tenus à Bruxelles, la plupart des Etats membres dépendants, même partiellement, des livraisons russes en gaz et pétrole, s'inquiètent d'éventuelles nouvelles mesures de rétorsion contre des voisins récalcitrants. Les efforts russo-allemands en faveur d'un pipeline direct en mer Baltique, le North Stream, témoignent parfaitement de cette défiance des Etats européens à l'égard de la Russie. Il s'agit pour ceux qui en ont les moyens d'assurer, sur un mode bilatéral, la sécurité de leurs approvisionnements. Les tensions russo-polonaises ensuite, récurrentes depuis plusieurs années, n'aident en rien à la simplification des rapports, même si, depuis quelques mois, celles-ci ont tendance à s'apaiser. La transition réussie en Russie entre Vladimir Poutine et Dmitri Medvedev, élu à la présidence le 2 mars 2008 et investi le 7 mai dernier, ouvre cependant une ère des possibles vis-à-vis de l'UE : et si, sous la présidence Medvedev, était susceptible de se poser de nouveau la question des orientations idéologiques de la Russie ? Et si celle-ci choisissait d'affirmer plus explicitement une voie libérale ? Courant encore informel, en voie de consolidation entre différentes mouvances disparates, ce libéralisme russe émerge sur la scène politique russe. Présenté ici de manière détaillée, il est, à n'en pas douter, l'un des défis politiques majeurs que les négociateurs européens auront à relever s'ils souhaitent faire aboutir avec la Russie un partenariat de confiance.

L'Union européenne et le « libéralisme » émergent en Russie

Vers une nouvelle stratégie de négociation

Laurent VINATIER

Texte de l'intervention prononcée par Laurent VINATIER au cours du colloque « Les choix stratégiques pour la sécurité et la défense de l'Europe », organisé par l'UEO et l'Assemblée Nationale, Paris, 5 mai 2008.

➔ **Laurent VINATIER, 31 ans, doctorant au CERI, est chercheur associé à l'Institut Thomas More, animateur du Project on Emerging Actors à Bruxelles, et est l'auteur de *L'islamisme en Asie centrale, géopolitique des mouvements islamiques, des réformateurs aux radicaux* (Paris, Armand Colin, 2002) et *Russie : l'impasse tchétchène* (Paris, Armand Colin, 2007).**



La Russie s'affirme depuis le début de la décennie 2000 comme une grande puissance internationale qui a symboliquement pris corps, à Munich en février 2007, lors du discours de Vladimir Poutine, d'une fermeté menaçante. Outre des gesticulations militaires et l'accent mis sur les forces nucléaires, il s'agit principalement de promouvoir les intérêts nationaux économiques russes, qui sont à la base de la politique étrangère.

Le calcul est simple : le pays disposant d'un avantage économique comparatif considérable, en raison notamment de ses richesses énergétiques, il convient non seulement de les valoriser à court terme afin d'en tirer des gains financiers substantiels, mais aussi de les préserver et de les transposer en termes de puissance sur la scène internationale. L'engagement économique est mis au service de finalités politiques.

L'Union européenne (UE), de son côté, ne paraît pas avoir trouvé les moyens adéquats de la négociation avec la Russie. Elle ne parvient à convaincre ni sur la question des valeurs qu'il faudrait partager, ni sur le format même du partenariat, que les Russes souhaitent mener dans un cadre global alors que les Européens l'envisagent sujet par sujet. Tout se passe comme si au final, les Européens craignent la Russie et n'osent pas, face à elle, tenir leur propre discours de puissance. Il est vrai qu'une politique européenne cohérente en matière étrangère n'est pas imminente, mais il y aurait intérêt à s'interroger sur les modalités stratégiques de la négociation menée par l'UE. Comment sortir de l'impasse actuelle ? Comment, surtout, profiter de la transition de pouvoir à Moscou, qui est une fenêtre d'opportunité exceptionnelle, pour rétablir des bases saines et confiantes de dialogue ?

Nous aborderons dans un premier temps les difficultés de négociation du nouvel accord de partenariat, qui sont tout à fait révélatrices des blocages russo-européens. Ensuite, sera discuté le concept de libéralisme en Russie aujourd'hui, dont on entend beaucoup parler avec l'avènement au pouvoir de Dmitri Medvedev.

1 Relance de l'Accord de partenariat : la fin des blocages

En 2006, la Pologne et la Lituanie bloquent l'ouverture des négociations entre l'UE et la Russie sur le nouvel Accord de Partenariat qui doit remplacer celui de 1997 qui arrive à expiration le 30 novembre 2007. La Pologne réagit à l'embargo sur sa viande, décrété par la Russie en novembre 2005. La Lituanie, elle, conteste l'arrêt des livraisons de pétrole russe à la raffinerie de Mazeikiai, vendue à la société polonaise PKN alors que d'importantes sociétés russes s'étaient portées candidates.

Depuis la fin 2007, après un accord bilatéral russo-polonais et le retrait lituanien acceptant de ne pas poser le préalable de la réouverture du pipeline, à condition de mentionner explicitement la question de la sécurité énergétique dans le mandat de négociation donné à la Commission, il est prévu qu'au sommet Russie-UE prévu en Sibérie, les 26 et 27 juin prochains, les responsables russes et européens lancent officiellement les pourparlers devant aboutir à un prochain accord cadre entre les deux entités politiques. A l'évidence, compte tenu de l'exigence lituanienne, soutenue par la Pologne, qui a été actée lors du Conseil des ministres des Affaires étrangères en Slovénie, les 28 et 29 mars derniers, l'enjeu énergétique sera déterminant. Il n'est cependant pas l'unique élément de blocage.



A. Russie : un ardent besoin de reconnaissance

Être traitée sur un pied d'égalité : telle est la grande exigence, la priorité absolue de la Russie, qui détermine largement ses positionnements face à ses partenaires européens. Toutefois les autorités russes n'entendent pas s'affirmer contre l'Europe mais avec elle. Vouloir faire jeu égal avec l'UE se traduit par des appels et des attentes de coopération, formalisés selon certains intérêts politiques et économiques. Si cette égalité ne transparaît pas des projets européens proposés, ils n'ont aucune chance d'aboutir. L'exemple de la Politique européenne de Voisinage est éloquent sur ce point. La Russie l'a refusée, car elle s'est sentie « rabaissée » au niveau d'Etats tels que la Géorgie, l'Ukraine, l'Arménie ou les pays de Maghreb. Il s'agit, dans la perspective russe de grande puissance, de ne pas être un partenaire parmi d'autres, mais d'être considéré à part entière, de manière spécifique et surtout réciproque. C'est en cela que cet impératif russe de reconnaissance peut être entendu comme une marque d'ouverture.

Les responsables européens semblent aujourd'hui avoir mieux intégré cette caractéristique de la posture russe et multiplient, depuis peu, les déclarations rassurantes à l'attention de leurs homologues de Moscou. Javier Solana par exemple, qui adhère à l'optimisme ambiant en vue du début annoncé des négociations avec la Russie, précise qu'il y a là « une chance d'avoir un partenariat réel sur un pied d'égalité »¹. A l'occasion du Conseil des ministres des Affaires étrangères de mars 2008, Mme Benita Ferrero-Waldner, Commissaire en charge des relations extérieures, a employé exactement la même formule. Ce constat n'est certes pas révolutionnaire, mais il donne de l'importance aux yeux de Moscou à la nature de la relation stratégique que l'UE semble prête à construire avec la Russie. C'est une condition *sine qua non* au déblocage.

B. Des divergences énergétiques profondes : le cas du traité sur la Charte de l'énergie

L'énergie est un enjeu paradoxal entre la Russie et l'UE. Les deux entités ont, objectivement, intérêt à une relation solide et de confiance, les premiers afin de garantir la pérennité de leurs profits, les seconds la continuité de leurs approvisionnements en gaz et en pétrole. On ne parvient pourtant pas à dégager une base commune d'accord. Le traité sur la Charte de l'énergie catalyse les oppositions. La Russie l'a signé en 1994, mais sans le ratifier, considérant qu'il pourrait aller contre ses intérêts stratégiques. Elle consentit cependant à l'appliquer à titre provisoire dans la mesure où il ne contredit ni sa Constitution ni ses lois. Il est vrai que certaines dispositions apparaissent, du point de vue russe, particulièrement, contraignantes.

- **Le protocole sur le transit** – Stipulant un accès non discriminatoire à l'ensemble du réseau de pipelines russes, le document exige en fait que la Russie perde le bénéfice commercial qu'elle tire jusqu'à maintenant du décalage entre le prix d'achat bloqué des ressources centrasiatiques et le prix de vente de ces mêmes produits aux consommateurs européens au prix du marché.
- **L'égalisation des prix intérieurs** – La Russie devrait à terme relever le prix domestique de l'énergie, de manière à établir une concurrence équitable entre les producteurs russes et européens qui n'ont pas les moyens aujourd'hui de commercialiser leurs produits sur le marché intérieur russe. Cette opération serait évidemment douloureuse pour le consommateur russe

¹ Rapporté par EU Business, 29 mars 2008, voir <http://www.eubusiness.com>.



moyen qui ne saurait se permettre de dépenser davantage pour ses besoins quotidiens, notamment pendant l'hiver.

- **La mise en place d'une cour d'arbitrage pour les règlements des différends** – Les livraisons aux consommateurs européens seraient ainsi assurées, puisque les autorités russes n'auraient plus théoriquement la possibilité de recourir à des fermetures intempestives de tuyaux pour obtenir gain de cause en cas de conflits avec ses clients ou fournisseurs.

Le traité sur la Charte de l'énergie impose à la Russie une révision stratégique complète de ses intérêts nationaux. Il faut bien comprendre en effet que le refus du transit est la condition de prix intérieurs accessibles au consommateur russe de base. C'est précisément parce que la Russie n'est pas un pays de transit et que l'Etat contrôle l'accès au réseau de pipeline qu'il est possible, grâce aux surplus budgétaires ainsi dégagés, de subventionner la consommation domestique. Les deux premières obligations imposées par le traité et intrinsèquement liées s'avèrent en conséquence inacceptables pour Moscou.

Les décideurs européens, au moins une partie, en ont bien conscience ; pourtant le Commissaire européen à l'énergie Andris Piebalgs insistait encore à la fin 2007 sur la nécessité de « convaincre » la Russie de ratifier la Charte de l'énergie. Or à Moscou, les positions ne semblent pas avoir véritablement bougé : le traité sur la Charte ne sera pas ratifié sans amendements conséquents prenant en compte la situation de la Russie. Certes, aux termes de l'accord avec l'OMC, celle-ci est censée doubler les prix de fourniture de gaz à ses industriels d'ici à 2010 (28\$ en 2004 jusqu'à 57\$ maximum en 2010). Cela pourrait être un premier pas, qui resterait néanmoins largement insuffisant. La Russie aurait à reconsidérer largement ses choix économiques et orientations idéologiques, dans un sens substantiellement plus libéral.

2 Le libéralisme émergent en Russie : une fenêtre d'opportunité pour l'Union européenne

L'élection de Dmitri Medvedev à la présidence de la Fédération de Russie, le 2 mars 2008 (investi le 7 mai), ouvre selon nous une fenêtre d'opportunité pour l'UE dans le cadre des prochaines négociations stratégiques appelées à s'ouvrir en juin. Se renforce en effet autour du nouveau président des personnalités et groupes économiques proches des idéaux libéraux que nous connaissons en Europe. Acteurs émergents, à la fois politiques et économiques, de la nouvelle Russie qui se réorganise, ils pourraient devenir des relais importants et influents des intérêts stratégiques européens, à l'aube d'un partenariat renouvelé.

A. Alexeï Koudrine et la mouvance libérale de Russie

Ministre des Finances sous la présidence de Vladimir Poutine, il est considéré aujourd'hui comme le chef de file d'une tendance libérale pour le moins éclectique, qui s'étend des personnalités gravitant



autour de l'Institut pour la Réforme stratégique (German Gref, Elvira Nabiullina, ancien et actuel ministres du Commerce et du Développement, Mikhaïl Dmitriev ancien adjoint de German Gref) aux économistes de l'Institut des économies en transition dirigé par Egor Gaïdar en passant par des personnalités indépendantes qui ont rompu avec le Kremlin de Vladimir Poutine, notamment Andreï Illarionov, conseiller économique au Kremlin jusqu'à 2004, Vladimir Milov, vice-ministre de l'Energie, Boris Nemtsov, l'un des leaders du SPS. Il faudrait inclure également Anatoli Tchoubaïs et Alexander Volochine, tous deux restés discrets ces dernières années au sein de la compagnie publique russe d'électricité RAO UES. Ceux-là n'ont pas ou pas encore de stratégie commune, politique ou économique, mais leur proximité idéologique avec Alexeï Koudrine les rapproche du pouvoir.

Ce dernier en effet voit depuis plusieurs mois son influence et son poids s'accroître. Devenu, à l'occasion du remaniement gouvernemental de septembre 2007, vice-Premier ministre, il a renforcé sa mainmise sur la manne financière substantielle accumulée au sein du fonds de stabilisation. Aux côtés de Dmitri Medvedev et de Vladimir Poutine à la tête du gouvernement, il devrait continuer à jouer un rôle de premier plan et à défendre des pratiques libérales dans le cadre du développement économique du pays.

Alexeï Koudrine et ses alliés idéologiques s'emploient à contenir l'interventionnisme étatique au sein du marché. Ils ne remettent pas en cause le corporatisme public ou la concentration de certaines activités en de puissantes entreprises d'Etat, mais insistent pour que ces structures demeurent un acteur normal du marché, parmi d'autres, qui n'annihile pas la concurrence. Celles-ci doivent rester des instruments d'amélioration du marché et non de son annulation. Ils contestent en somme tout monopole étatique sur un secteur économique, sauf exceptions.

A terme, ils considèrent que ces entreprises publiques, Gazprom y compris, doivent être démantelées et privatisées, sur le modèle de l'opération qu'a connu RAO UES. Ils sont favorables également à une plus importante prise de participation des entreprises européennes au sein de l'économie de Russie, notamment en partenariat avec les grands conglomérats publics russes, mais dans le cadre d'un marché concurrentiel². Enfin, ils défendent un usage modéré des réserves du fonds de stabilisation, qui ne doit servir qu'à combler un déficit (afin d'éviter d'augmenter les impôts) et qui ne doit pas être injecté sans précaution dans le circuit économique.

B. Le cas Gazprom

L'entreprise monopolistique de gaz peut être considérée comme un acteur libéral du marché global. Elle se comporte en tout cas comme tel et souhaite surtout devenir un acteur économique normal sur les marchés de l'UE. Sa stratégie est simple : profitant du prix élevé des hydrocarbures et donc de recettes en augmentation, Gazprom fonde, depuis quelques années déjà, son développement sur l'acquisition d'entreprises ou la prise de participations. Sa croissance est ainsi essentiellement quantitative.

Les investissements ne sont pas absents, mais sont dans l'ensemble, certes, moindre que ceux espérés ou même parfois annoncés. Cette frénésie d'achat bien sûr est susceptible de poser quelques problèmes si les biens visés sont eux-mêmes en difficulté, ce qui est le cas pour une partie significative des acquisitions de Gazprom au sein de la Communauté des Etats indépendants (CEI). Cependant, de plus en plus, l'entreprise gazière s'oriente vers des cibles en meilleure santé ou plus prometteuses à l'instar notamment de la société pétrolière serbe NIS et des investissements dans le domaine gazier en Serbie³ ou du rapprochement avec la société autrichienne OMV en prélude à une OPA sur la société hongroise MOL très dynamique. Cet engouement et cette nouvelle stratégie font

² Entretien de Laurent Vinatier, Moscou, janvier 2008.

³ Voir Jean-Sylvestre Mongrenier, *Serbie : point d'appui de la « politique balkanique » de la Russie*, Institut Thomas More, janvier 2008, disponible sur <http://institut-thomas-more.org>.



écho à la revendication forte émise par les autorités de Russie d'obtenir pour les entreprises russes la possibilité d'investir au sein d'entreprises européennes, considérées comme stratégiques, et d'en acquérir des parts qui soient supérieures à 5%.

Dans le contexte nouveau qui s'ouvre en Russie, Gazprom ne saurait être négligé et restera, si ce n'est s'affirmera un peu plus, comme un acteur politique et économique majeur, d'orientation libérale de surcroît. Il est significatif par exemple que Gazprom ait pris le contrôle, à la fin 2007, de l'entreprise d'électricité de Moscou, Mosenergo (52% des parts), au détriment de RAO UES qui disparaît. Par ailleurs, lorsque le vice-Premier ministre Alexeï Koudrine, soutenu par Anatoli Tchoubaï, annonce dans la presse que « pour le moment, il n'y a pas d'erreur dans le domaine de la politique étrangère mais que prochainement, des précisions seront nécessaires afin d'assurer un développement économique et social cohérent dans le cadre des normes mondiales », il est évident que Gazprom est pressenti pour jouer un rôle déterminant en la matière.

3 Conclusion

Les négociateurs de l'UE, après juin 2008, devraient privilégier des contacts directs et indirects, officiels et informels, avec ces différentes personnalités et groupes industriels y compris d'ailleurs et surtout Gazprom, sensibles aux idées économiques libérales, lesquels de surcroît correspondent assez bien aux positions et objectifs européens. Il s'agit en somme de faire passer des messages, réguliers et récurrents à leur attention.

Si ceux-ci sont au pouvoir, alors les pourparlers en seront facilités ; si ceux-ci doivent partager le pouvoir avec des partisans d'une logique de puissance fondée sur le jeu à somme nulle ou plus conservateurs, il peut être pertinent, du point de vue de Bruxelles, de se servir de ces « libéraux » comme relais ou lobbyiste auprès des ultimes décideurs russes, à savoir le Premier ministre Vladimir Poutine et le Président Dmitri Medvedev.

Le premier pas doit être européen. Ce ne sont pas ces Russes qui iront chercher les négociateurs de la Commission. Il ne faut pas avoir peur de Gazprom, ni de la Russie. Il faut garder à l'esprit également que plus les contacts seront fréquents entre des responsables européens et ces personnalités russes, plus ces dernières verront leur posture et influence s'affirmer au sein des cercles décisionnels moscovites.

Trois pistes peuvent à ce stade être formulées :

- 1) **Valoriser systématiquement les personnalités dites libérales** de Russie dans les entretiens et contacts officiels.
- 2) **Autoriser Gazprom à entrer sur le marché européen** et à y investir de manière significative, sous certaines conditions, notamment évidemment de réciprocité, au sein d'entreprises européennes.
- 3) **Ne pas marginaliser sur les marchés européens les sociétés contrôlées par des oligarques russes** qui disposent encore de leurs propres sociétés de droit privé, notamment :



- Roman Abramovitch, qui dirige Millhouse Capital, déjà présent en Europe avec le club de football de Chelsea ;
- Oleg Deripaska, propriétaire du géant de l'acier Roussal et du conglomérat industriel Basic Element ;
- Mikhaïl Fridman, propriétaire du consortium Alpha Group ;
- Alexeï Mordashev à la tête de Severstal qui n'a pas pu prendre 40% d'Arcelor en 2006.

Tous ont intérêt à l'amélioration des relations avec l'UE et devraient de plus voir leurs positions s'améliorer sous la présidence de Dmitri Medvedev, plus enclin sans doute, car moins obligé de servir les représentants des services de sécurité, à laisser prospérer leurs sociétés.



Programme d'étude **ENJEUX GÉOPOLITIQUES**

Série **L'EUROPE FACE AU MONDE**

Retrouvez toute l'actualité de l'Institut Thomas More sur www.institut-thomas-more.org

La Russie dans le Caucase Sud après le sommet de Bucarest : une « chasse non gardée »

Par Laurent VINATIER (Tribune N° 16, avril 2008, Fr).

Le front afghan, une guerre européenne

Article de Jean-Sylvestre MONGRENIER, avril 2008.

Election de Medvedev : quelles évolutions de la politique étrangère et de sécurité de la Russie ?

Rencontre de l'Institut Thomas More, le mercredi 19 mars 2008, Paris, en partenariat avec la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS) du Ministère de la Défense.

Aux portes de l'Europe : le défi iranien

Article de Jean-Sylvestre MONGRENIER, janvier 2008.

Les armées françaises dans le Golfe Arabo-Persique : un avant-poste européen

Article de Jean-Sylvestre MONGRENIER, décembre 2007.

Paris, Alger et l'Union méditerranéenne : les désillusions passées et futures

Article de Jean-Sylvestre MONGRENIER, novembre 2007.

A la croisée de l'Europe et de l'Asie : le « Heartland » russo-sibérien

Article de Jean-Sylvestre MONGRENIER, novembre 2007.

Stratégie européenne en Asie centrale : le Kazakhstan a-t-il un rôle clé à jouer ?

Rencontre, 21 novembre 2007, Paris. Intervenants: Thierry MARIANI, Aymeri de MONTESQUIOU, Pierre MOREL, Laurent VINATIER. Podcast disponible sur le site Internet.

Le Kazakhstan, « porte d'entrée » de l'Union européenne en Asie centrale ?

Par Marlène LARUELLE et Laurent VINATIER (Tribune N° 14, novembre 2007, Fr/Eng).

De l'Atlantique à la Caspienne : l'Europe et les enjeux eurasiatiques

Article de Jean-Sylvestre MONGRENIER, octobre 2007.

La jeunesse d'opposition en Russie... à la recherche d'alternatives politiques

Rapport de Laurent VINATIER, en partenariat avec le Project on Emerging Actors (octobre 2007, Fr/Eng).

Les nouvelles élites du Turkménistan

Rapport publié en partenariat avec le Project on Emerging Actors (octobre 2007, Fr/Eng).

Les Européens et l'Iran : les impasses du « dialogue critique »

Article de Jean-Sylvestre MONGRENIER, septembre 2007.

L'Organisation de Coopération de Shanghai : une « OTAN » eurasiatique ?

Article de Jean-Sylvestre MONGRENIER, en collaboration avec Michel GUÉNEC, septembre 2007.

Libye : ouvrir les portes du paradis ?

Article de Samuele FURFARI, août 2007.

"From Russia with Gas": Forthcoming Political disasters for Europe in Energy Supply

Par Hiledegard von LIECHTENSTEIN (Working Paper 10, mai 2007, Eng).

Les enjeux du sommet UE/Russie d'Helsinki : Bruxelles et Moscou entre partenariat énergétique et « geoeconomic struggle »

Par Jean-Sylvestre MONGRENIER (Working Paper 5, novembre 2006, Fr/Eng).

Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions : obtenir l'accord FORMEL (par mail ou courrier) de l'Institut Thomas More, et faire apparaître LISIBLEMENT sa provenance. Pour toute information, suggestion ou tout envoi de textes, vous pouvez adresser un message à info@institut-thomas-more.org ou téléphoner au + 33 (0)1 49 49 03 30.

Etabli à Bruxelles et Paris, présent à Budapest et Rome, réunissant des personnalités de nombreux pays européens, l'Institut Thomas More est un think tank d'opinion, européen et indépendant.

Il diffuse auprès des décideurs politiques et économiques et des médias internationaux des notes, des rapports, des recommandations et des études réalisés par les meilleurs spécialistes.

L'Institut Thomas More est à la fois un laboratoire d'idées et de propositions neuves et opératoires, un centre de recherches et d'expertise, un relais d'influence.

Bruxelles

Avenue Eugène Demolder, 112
B-1030 Bruxelles
Tel : +32 (0)2 647 32 34
Fax : +32 (0)2 646 28 21

Paris

49, boulevard de Courcelles
F-75 008 Paris
Tel : +33 (0)1 49 49 03 30
Fax : +33 (0)1 49 49 03 33

info@institut-thomas-more.org
www.institut-thomas-more.org