

Après le sommet Russie-Union européenne de Nice : le retour de la confiance ?

Par Laurent VINATIER



Laurent VINATIER, docteur en Sciences politiques de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, 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) et (en collaboration) *La Russie de Poutine à Medvedev* (Paris, Unicom, 2008).

Il y a plusieurs années déjà que Russes et Européens ne concluent plus, enthousiasmés, un sommet semestriel. Celui qui s'est tenu le 14 novembre à Nice, n'a pas dérogé à la tradition. Au contraire même, dans un contexte économique mondial pour le moins dégradé, on a pu assister à une démonstration de bonnes intentions. Dès avant la rencontre, le ton est donné. La Commission rend début novembre son rapport évaluant « la situation et les différents aspects de la coopération » avec la Russie. Sur cette base, le 10 novembre, les ministres des Affaires étrangères européens acceptent le principe de la reprise des négociations sur l'Accord de Partenariat et de Coopération, qui avaient été suspendues le 1^{er} septembre en réaction à l'intervention armée russe en Géorgie. La Russie de son côté, deux jours après, le 12 novembre, en signe de bonne volonté, fait savoir, par la voix du géant du gaz, Gazprom, que les prix de livraison baisseront dès le début de l'année 2009. Le 14 novembre s'annonce donc comme une occasion idéale de procéder à un état des lieux concerté de la relation entre la Russie et l'Union européenne. Cela devait être un round d'observation, avant de reprendre éventuellement le dialogue ; une séance test au cours de laquelle il a semblé nécessaire aux partenaires de se jauger les uns les autres et de sentir l'état d'esprit de chacun. Côté russe, il s'est agi vraisemblablement de cerner l'Union européenne post-présidence française : qu'attendre des Tchèques puis des Suédois ; comment traiter avec eux ? Côté européen, on a pu essayer d'estimer le degré de fiabilité du « partenaire » russe, de voir s'il est encore possible de lui faire confiance.

A première vue, à Nice, les présidents, de part et d'autre, se sont tenus à une stricte observation. Aucune des sources majeures d'incompréhensions, au moins du point de vue européen, n'ont été levées, ni les postures de « free rider » de la Russie sur les questions énergétiques, ni les soupçons d'interprétation libre par la Russie du droit international et des accords négociés, ni les démonstrations de puissance. Les chefs d'Etat se sont contentés de lister les différents thèmes de discussion à traiter et préciser leurs promesses respectives afférentes, tout en émettant des signes d'ouverture, à l'instar de Nicolas Sarkozy qui reprend l'idée russe du pacte de sécurité paneuropéen.

Des ballons d'essai sont lancés. Pour autant, rien de concret n'est signé. La conférence de presse conjointe, de manière assez exceptionnelle, fait office de déclaration finale. Tout donc reste à faire sur pratiquement tous les domaines. Il faudrait idéalement commencer par le rétablissement de la confiance, qui ne saurait se faire cependant à n'importe quelle condition. C'est là l'enjeu russo-européen principal dans un avenir proche.

Quelques bases pour un renouveau

Il est évident dans un climat relationnel aussi délicat que la finalisation à court terme de l'Accord de Coopération et de Partenariat ou toute avancée bilatérale substantielle entre la Russie et l'UE ne saurait être envisagée. Il faudra du temps avant que la confiance revienne. A Nice, les chefs d'Etat russe et européens n'ont fait que reporter le début des négociations véritables. C'est un faux départ, qui n'en est pas moins indispensable. L'échéance majeure semble être plutôt le prochain sommet entre la Commission européenne et la Russie en janvier 2009, annoncé par le Président Sarkozy. C'est à cette date seulement que les premiers jalons de la confiance et de la coopération seront posés. D'ores et déjà, peut-il être opportun d'avancer sur certains sujets et d'en préparer d'autres. Il en est quelques-uns qui pourraient rapidement aboutir à des résultats effectifs et prometteurs.

- ✘ **La conférence de Genève sur la Géorgie** – Les pourparlers ont repris le 18 novembre, soit 4 jours après le sommet. On peut espérer que les deux parties russes et européennes, à Nice, se sont au moins accordées sur la volonté de faire repartir les négociations. Il serait bon ainsi que la rencontre du 14 novembre ait servi à recadrer les débats, que la Russie par exemple s'engage à mieux contrôler ses alliés abkhazes et ossètes et leurs prétentions, que celle-ci même restreigne ses exigences, notamment en ce qui concerne les limitations de la défense géorgienne.
- ✘ **La mission d'observation en Géorgie** – Depuis le 1^{er} octobre, 350 observateurs européens non armés surveillent les zones tampon autour de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Un pas de conciliation à très court terme, avant même janvier 2009, serait que ceux-ci puissent pénétrer, avec la bénédiction russe, au sein des deux régions, maintenant séparées.
- ✘ **L'Ukraine** – Le pays, de nouveau en crise parlementaire, offre un terrain de collaboration inattendu pour la Russie et l'Union européenne, qui pourraient avoir intérêt à favoriser ensemble une pleine domination politique de Ioulia Tymochenko. L'actuel Premier ministre, en effet, paraît à la fois consciente de la nécessité d'une ouverture à l'ouest et décidée à tenir compte des intérêts russes.
- ✘ **L'initiative « synergie de la mer Noire »** – C'est un énième projet de collaboration régionale, qui s'ajoute au partenariat oriental et vient compléter la politique de voisinage. Il doit être finalisé par l'UE en mars 2009. Il ne faut négliger ces échanges diplomatiques souvent informels, qui permettent de rapprocher les représentations de part et d'autre.
- ✘ **Le traité sur la Charte de l'énergie** – La Russie l'a signé mais ne l'a pas ratifié. Ce traité notamment envisage la libération du transit, ce qui serait très défavorable à la Russie, tant sur le plan des prix de consommation interne que sur les profits réalisés à l'exportation. Il ne serait pas absurde que l'Union européenne propose un moratoire sur cette question, en signe de bonne volonté.
- ✘ **Le secteur nucléaire** – Dans l'immédiat, dans un contexte de défiance latente, il paraît judicieux de poser des jalons de confiance en traitant conjointement d'enjeux énergétiques plus accessibles. Les coopérations industrielles bilatérales existantes, dans le domaine nucléaire, s'avèrent tout à fait fructueuses, à l'instar de la joint venture créée entre Alstom et Atomenergomash en juillet 2007 et des appels russes à investissements (possibilité pour les étrangers d'entrer à hauteur de 49% au sein d'une société russe). L'Union européenne, en la matière, aurait tort de ne pas donner un signal politique favorable, en levant par exemple les limitations à l'importation de matières fissiles russes (abrogation de la déclaration de Corfou).

Il s'agit en somme de retrouver une réciprocité entre Moscou, Bruxelles et la plupart des capitales européennes. Cela appelle un processus long et exigeant. A cet titre, il est un enjeu important que les décideurs européens ne devraient pas perdre de vue : le rôle à venir de l'Iran.

L'enjeu russo-iranien pour l'Union européenne

Les Européens auraient tort de se satisfaire uniquement de ces marques de bonne conduite respectives avec la Russie. Ils auraient avantage également à mettre à profit ce temps pour affermir leurs relations avec l'Iran. Idéalement, l'Europe devrait pouvoir intervenir sur les deux espaces, russe et perse, agir sur l'un en fonction de l'autre. Il en va de l'équilibre à court terme de sa zone de voisinage à l'est. En effet, il faut gérer la croissance du pôle de puissance iranien, qui exerce déjà une influence déterminante en Irak. A cela s'ajoute l'intérêt manifeste pour le Caucase Sud de la part de Téhéran, dont le contrepoids pourrait être très favorablement accueilli par au moins deux Etats, la Géorgie et l'Arménie. De plus, il faut noter que la coopération gazière s'accélère avec la Turquie, dont l'Iran est le second fournisseur (pour l'instant) après la Russie. Enfin, évidemment, il faudra sans doute devoir tenir compte prochainement de la capacité nucléaire iranienne, même seulement civile, dans la mesure où on ne pourra exclure un usage dual.

Pour toutes ces raisons, il serait bon du point de vue européen d'éviter une alliance russo-iranienne, qui créerait à l'évidence un axe de dépendances nuisibles sur deux enjeux majeurs : la sécurité et l'énergie. Il se formerait un binôme alternatif au modèle et à la norme occidentale. En d'autres termes, il paraît essentiel, pour l'Europe, de ne pas laisser la Russie et l'Iran s'entendre afin de ne pas avoir à l'avenir à faire face à une telle union de puissances. Il ne serait pas suffisant d'instaurer une relation triangulaire ; l'UE ne devrait pas se contenter de n'être que l'un des trois sommets. Il est recommandé plutôt d'agir, sur le plan politique essentiellement, de manière à éloigner l'Iran de la Russie et la Russie de l'Iran. On peut considérer de plus que si ce ne sont pas les pays européens qui s'immiscent, alors ce sont les Etats-Unis qui risquent de réagir, de manière plus radicale peut-être.

Dans cette perspective ainsi, le projet de pipeline Nabucco, qui doit approvisionner l'UE, au cours de la décennie 2010, en gaz de la mer Caspienne (azéri, turkmène) et notamment iranien, sans transiter par la Russie, change complètement de sens. Jusqu'alors, la Commission européenne ne l'opposait pas véritablement au projet parallèle South Stream organisé par Gazprom ; encore aujourd'hui, elle ne fait qu'affirmer sa préférence pour Nabucco sans interdire pour autant à ses Etats membres de s'engager au sein de South Stream, à l'instar de la France qui a fait savoir le 28 octobre, par la voix de son ministre des Affaires étrangères, être intéressée par l'un ou l'autre et a suggéré d'inclure la Russie au sein de Nabucco (sauf à considérer que c'est une stratégie de pression sur la Turquie pour pouvoir intégrer uniquement Nabucco).

C'est à ces pratiques politiques précisément qu'il serait avantageux de mettre un terme au plus vite. Nabucco doit devenir la priorité absolue de l'indépendance énergétique de l'Europe. Cela serait une erreur aux conséquences dommageables et incertaines d'exclure l'Iran au profit de la Russie et de perdre finalement le contrôle des échanges énergétiques russo-iraniens sur le marché turc. Cela ne ferait que favoriser en fait un rapprochement entre l'Iran et la Russie, dont l'Azerbaïdjan et le Turkménistan, deux pays majeurs sur le plan gazier, auraient beaucoup de peine à s'affranchir. En somme, dans l'intérêt européen, il semble que Nabucco devrait être perçu et soutenu comme un projet concurrent de South Stream. Il importe ainsi que la reconstruction par l'UE de sa relation avec la Russie s'accompagne d'une relance similaire des rapports avec l'Iran, qui ne doit pas seulement se limiter au nucléaire.

Laurent VINATIER
