

# Quelle politique l'Europe devrait-elle adopter face à la Russie ?

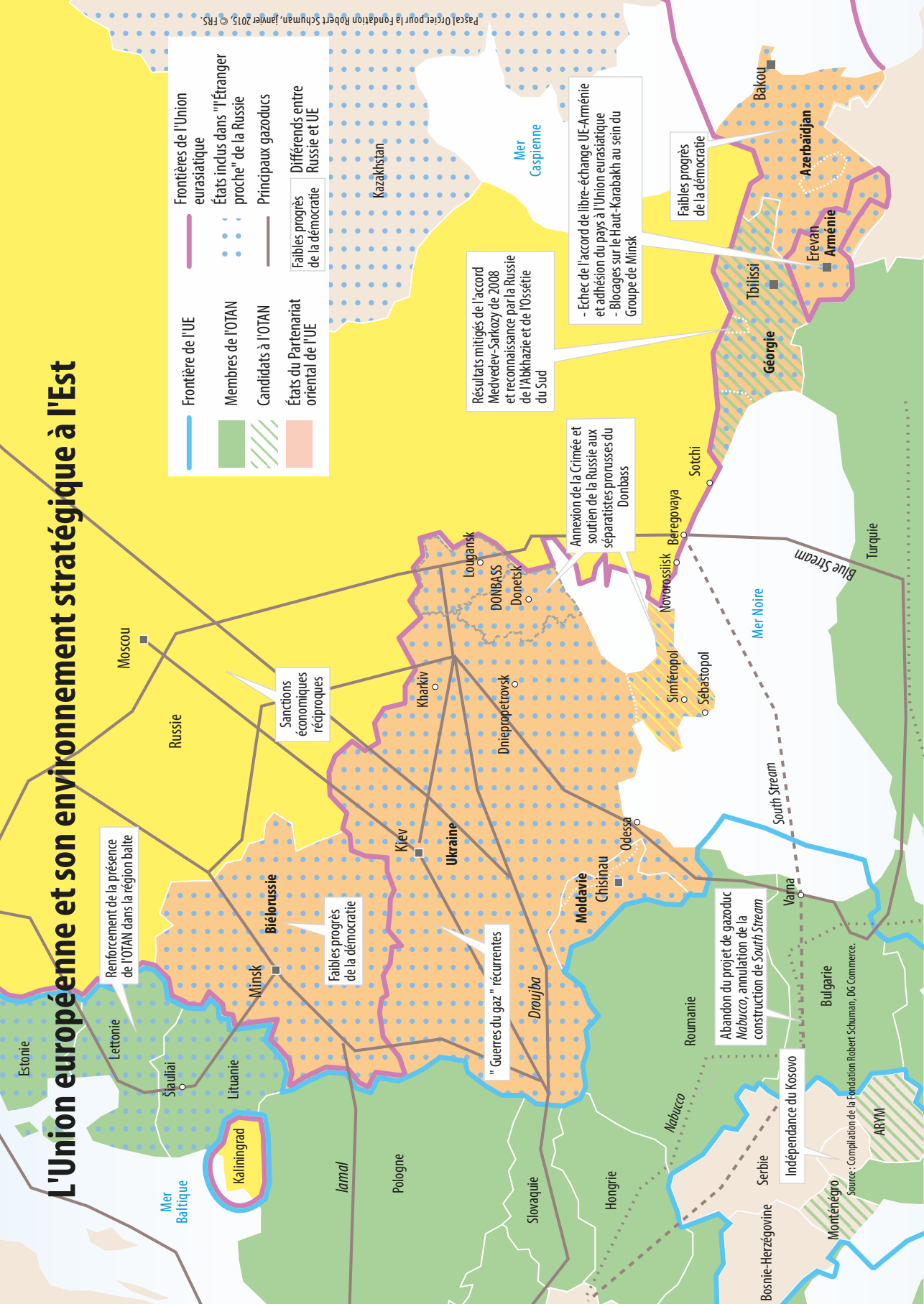
Robin NIBLETT

L'annexion de la Crimée par la Russie en mars 2014 et le soutien que cette dernière fournit aux groupes séparatistes dans l'est de l'Ukraine ont provoqué une vigoureuse réaction diplomatique et économique de la part de l'Union européenne, de telle sorte que les relations entre la Russie et l'Union européenne n'ont jamais été aussi tendues depuis la fin de la guerre froide. Au mieux, l'Union européenne et la Russie se dirigent à présent vers une situation d'impasse durable. Au pire, si Moscou continue d'attiser des conflits dans la région, les relations euro-russes risquent de subir bientôt une grave détérioration.

La Russie a été le seul État à reconnaître les élections qui se sont tenues dans les régions ukrainiennes de Lougansk et de Donetsk, dominées par les sécessionnistes, et Moscou continue à fournir des armes lourdes aux combattants séparatistes, créant ainsi un nouveau « conflit gelé » aux frontières de l'Union européenne. En outre, la Russie a ouvertement provoqué un regain de tension, aux relents de guerre froide, chez ses voisins européens par des incursions dans leurs espaces aérien et maritime. Le message adressé à l'Union européenne semble être que la Russie n'acceptera aucun compromis sur ses objectifs stratégiques, quelles qu'en soient les conséquences économiques. Comment l'Europe doit-elle répondre à une telle attitude ?

Cet essai propose d'examiner trois options. *Primo*, le retour à un *statu quo ante* entre l'Union européenne et la Russie, qui serait à la fois irréalisable et contraire aux intérêts européens. *Secundo*, les dirigeants européens doivent définir une politique adaptée au nouveau *statu quo*, en particulier dans le domaine des sanctions. *Tertio*, face à une Russie vindicative et revancharde, l'Union européenne doit faire preuve d'une fermeté accrue en s'engageant pour que l'Ukraine conserve son indépendance, et en développant une forme d'endiguement défensif contre une influence grandissante de la Russie en son sein et dans les pays de l'Est.

# L'Union européenne et son environnement stratégique à l'Est



## Pas de retour au *statu quo ante*

Même après les événements de 2014, certains, en Europe comme en Russie, pensent qu'il est encore possible et souhaitable de rétablir les relations dans leur état précédent. Leurs arguments étant que l'Europe doit trouver un *modus vivendi* avec son puissant voisin, et que les agissements du président russe, Vladimir Poutine, aussi déplaisants soient-ils, ne sont que des réactions à des actions occidentales. Autrement dit, d'après eux, plus l'Europe sera accommodante à l'égard du président russe, plus ce dernier se montrera conciliant en retour.

Cette opinion révèle une mauvaise compréhension de la situation. En effet, Vladimir Poutine a très clairement exprimé que sa priorité stratégique consiste à changer les termes de la relation imposée par l'Occident à la Russie après la fin de la guerre froide. D'après lui, la Russie ne doit plus être traitée comme le perdant de cette guerre, alors que les États-Unis et ses alliés s'arrogent un rôle hégémonique dans le monde et en Europe.

Ce point de vue russe comporte deux implications cruciales : premièrement, Poutine et son entourage doivent parvenir à un contrôle total sur la politique, l'économie et la sécurité du pays, afin de diriger le retour en force de la Russie. Ce qui signifie que ses institutions démocratiques seront toujours plus étroitement encadrées et orientées vers l'instauration d'un régime autoritaire élu. Deuxièmement, la Russie veut rétablir sa domination sur ses pays voisins afin de créer une zone tampon la protégeant de l'empiètement des valeurs occidentales et de l'économie de marché, que le Kremlin perçoit comme des menaces pour le contrôle centralisé qu'il souhaite exercer.

Cette attitude explique pourquoi les relations euro-russes se sont progressivement dégradées – avant même la crise ukrainienne – et, en particulier, depuis le retour de Poutine au pouvoir, en 2012. À partir de 2003, les efforts européens pour que la Russie s'implique économiquement – par la mise en place d'« espaces communs » pour une coopération politique, technique et économique, par la tentative, malheureuse, de construire un « partenariat stratégique » ou à travers le « partenariat pour la modernisation » de 2010 – n'ont produit qu'une longue liste d'engagements non respectés par la Russie et une exaspération croissante chez les dirigeants européens. Tout particulièrement, la politique intérieure répressive menée par Vladimir Poutine a sapé les relations de ce dernier avec la chancelière allemande Angela Merkel bien avant la destitution du président ukrainien, Viktor Ianoukovitch.

Il est certain que l'Europe et la Russie ne peuvent se tourner le dos. Les exportations d'hydrocarbures russes demeurent essentielles pour la croissance de la Russie et de l'Union européenne, bien que de nombreux États membres s'efforcent de réduire leur dépendance énergétique actuelle. De plus, la Russie a le potentiel pour devenir un marché émergent dynamique situé aux portes de l'Europe. Mais Poutine ne semble guère intéressé par un type de relations modernes, intégrées, que beaucoup d'Européens espéraient pouvoir établir.

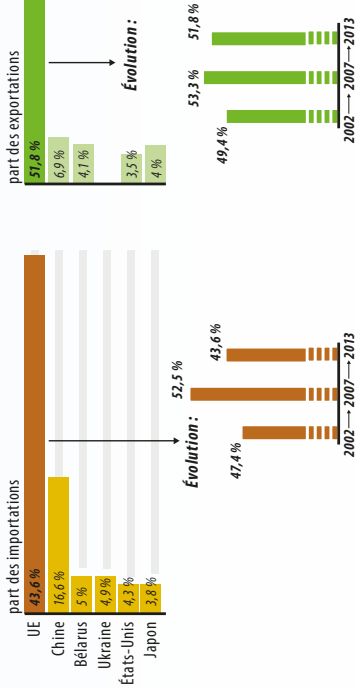
## Les sanctions européennes : des réactions de crise à la gestion des relations

Si le retour au *statu quo ante* n'est pas possible, les dirigeants européens doivent à présent se préparer à définir une nouvelle forme de relations avec la Russie. La mesure correcte des sanctions imposées par l'Union européenne à la Russie constitue une première étape cruciale.

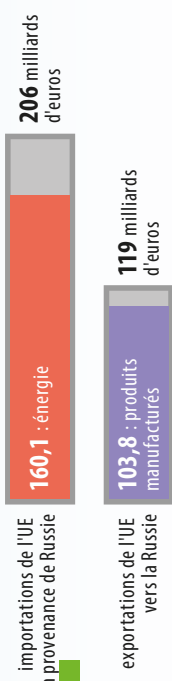
# Union européenne / Russie : interdépendance économique

## Commerce de marchandises, principaux partenaires, 2013

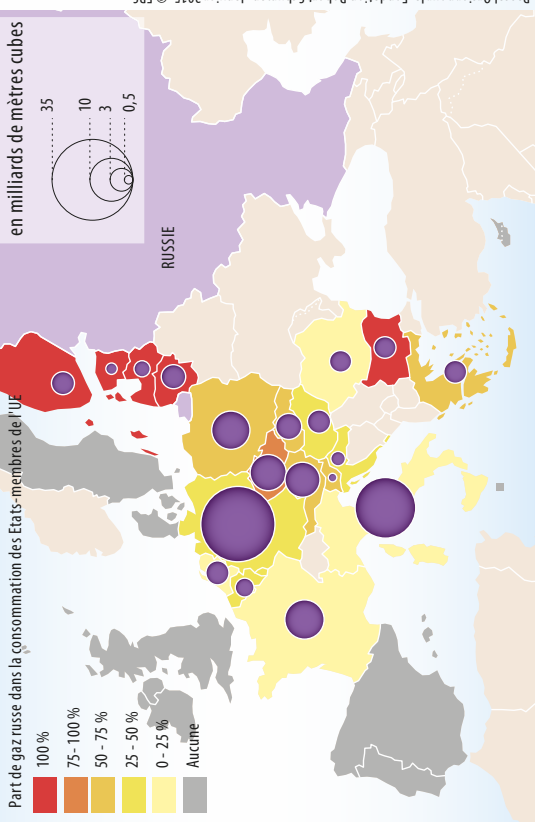
### RUSSIE



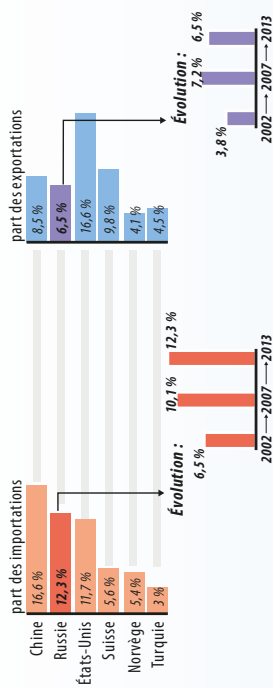
## Nature des marchandises, 2013 (en milliards d'euros)



## Ventes de Gazprom, 2012



### UNION EUROPÉENNE



Sources : compilation de la Fondation Robert Schuman (<http://www.robert-schuman.eu/>) à partir de EIA ([www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Russia.pdf](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Russia.pdf)) ; FMI (<http://www.imf.org/>) ; DG Commerce de la Commission européenne.

Ces sanctions ont été décidées afin d'exprimer clairement que l'attitude des dirigeants russes à l'égard de la Crimée et de l'Ukraine était inacceptable. Mais, de fait, personne n'espère qu'elles provoquent un changement de politique russe à court terme. La limitation des investissements européens dans le secteur pétrolier et la restriction de l'accès aux marchés financiers ont pour but d'augmenter graduellement le prix payé par l'économie russe sans nécessité d'élargir le régime des sanctions dans l'immédiat.

Si la situation se détériore, l'Union européenne dispose encore d'un arsenal de mesures possibles, telles que l'exclusion de la Russie du système de communications financières SWIFT ou la restriction des investissements dans le secteur gazier. Et elle renoncerait à l'application des sanctions existantes si la Russie décidait de changer d'attitude.

Bien que les sanctions aient affecté certaines entreprises européennes, leurs effets sur l'économie russe ont été bien plus sévères. Certes, la dette publique russe est très basse et le pays dispose encore d'un montant important de réserves de change, mais une récession imminente, une chute du cours du rouble, des difficultés pour assumer le service de la dette extérieure et un doublement de la fuite des capitaux viennent s'ajouter dangereusement à une baisse importante des cours du pétrole. À terme, l'Europe peut s'adapter à une contraction du marché russe plus facilement que la Russie ne peut se détourner de l'Union européenne. L'éventualité de se jeter dans les bras de la Chine aux conditions dictées par Pékin ne constitue pas précisément le genre de flexibilité stratégique recherchée par le président russe.

À présent, se pose la question des sanctions dont la date d'expiration approche. Les mesures restrictives, tels que le gel des avoirs et les interdictions de voyager, ont été prolongées jusqu'au 15 mars 2015, et les sanctions économiques en vigueur expireront le 31 juillet 2015. Devra-t-on les lever, les proroger ou les renforcer ?

Si la situation dans l'est de l'Ukraine demeure pratiquement inchangée, l'Union européenne devrait maintenir ses sanctions au niveau actuel. Seuls des progrès concrets – comme celui d'autoriser l'OSCE à accéder librement aux zones tenues par les séparatistes, ou de parvenir à convaincre les belligérants de déposer leurs armes et de retourner à la table des négociations – devraient permettre à l'Europe d'alléger les sanctions. Et, même ainsi, l'annexion illégale de la Crimée justifierait que l'on maintienne indéfiniment certaines sanctions.

Par ailleurs, l'Union européenne doit résister aux appels à sanctionner plus lourdement l'attitude d'une Russie qui n'offre aucune chance d'améliorer la situation en Ukraine. Il est préférable, en effet, de laisser une certaine marge pour une escalade éventuelle, au cas où la situation se détériorerait. Il est également important de ne pas saper le débat qui vient de s'engager à Moscou au sein des élites politiques et économiques au sujet de l'action de Vladimir Poutine.

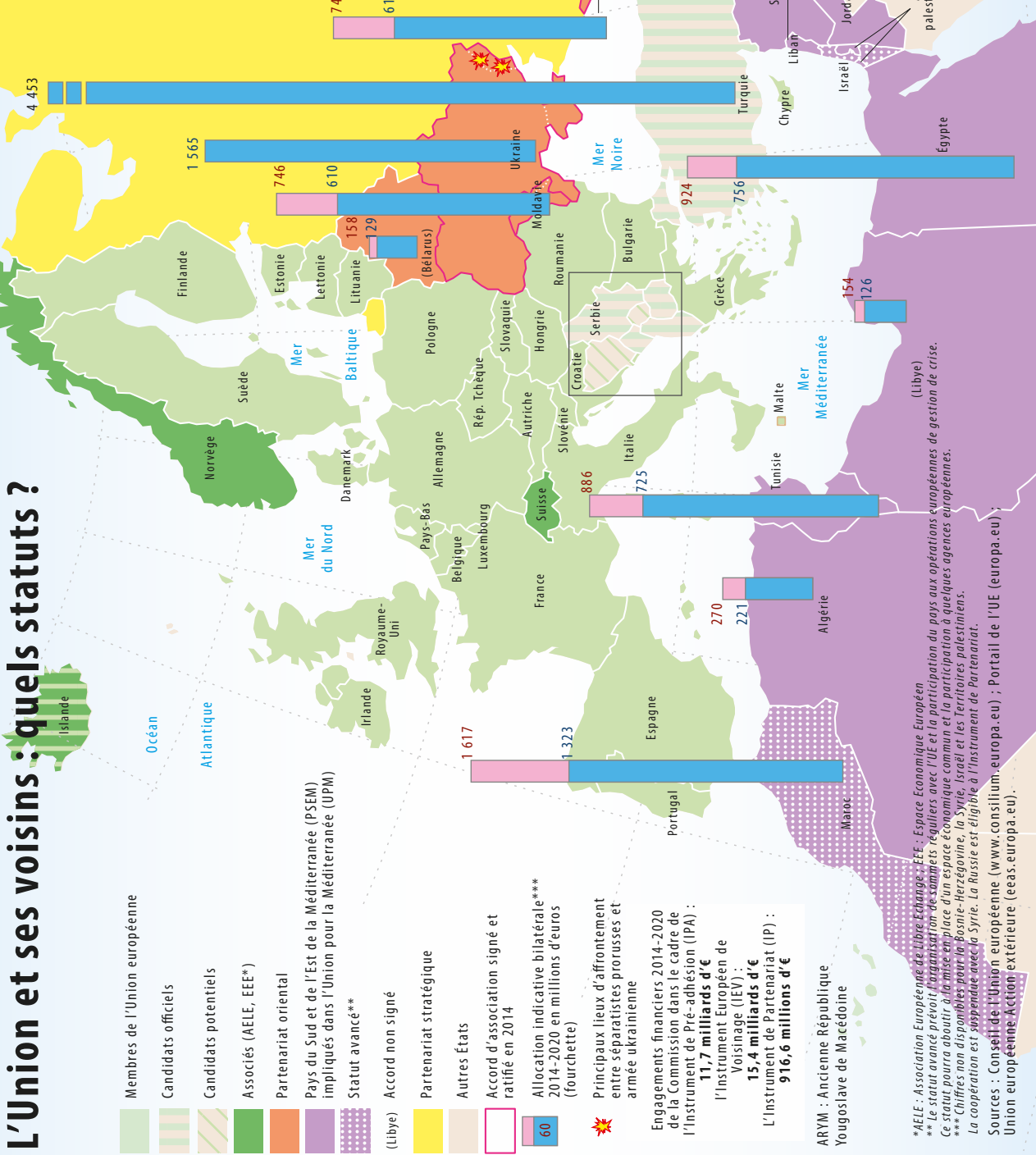
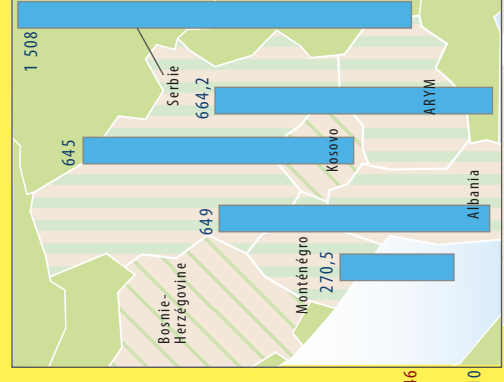
En attendant, les 28 États membres peuvent chercher des terrains d'entente et des possibilités de coopération avec la Russie sur des dossiers tels que les négociations sur le nucléaire iranien, le combat contre l'État islamique en Irak et au Levant ou l'avenir de l'Afghanistan. La Russie ne devrait pas soumettre sa volonté de coopérer à la condition d'un changement d'attitude des Occidentaux à propos de l'Ukraine, de même qu'une attitude moins ferme de la part de l'Union européenne n'inciterait probablement pas la Russie à se montrer plus accommodante sur les autres dossiers.

## **Construire une Union européenne plus solide**

---

Puisque le gouvernement russe ne changera pas de politique intérieure ou extérieure à court terme, les dirigeants européens devront faire preuve d'une fermeté accrue, aux niveaux national et européen, afin de présenter un contexte stratégique que la Russie serait moins tentée de défier. Dans cette perspective, cinq trains de mesures seraient prioritaires.

# L'Union et ses voisins : quels statuts ?



- Membres de l'Union européenne
- Candidats officiels
- Candidats potentiels
- Associés (AELE, EEE\*)
- Partenariat oriental
- Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM) impliqués dans l'Union pour la Méditerranée (UPM)
- Statut avancé\*\*
- Accord non signé
- Partenariat stratégique
- Autres États
- Accord d'association signé et ratifié en 2014
- Allocation indicative bilatérale\*\*\* 2014-2020 en millions d'euros (fourchette)
- Principaux lieux d'affrontement entre séparatistes prorusses et armée ukrainienne
- Engagements financiers 2014-2020 de la Commission dans le cadre de l'Instrument de Pré-adhésion (IPA) : 11,7 milliards d'€
- l'Instrument Européen de Voisinage (IEV) : 15,4 milliards d'€
- L'Instrument de Partenariat (IP) : 916,6 millions d'€

ARYM : Ancienne République Yougoslavie de Macédoine

\*AELE : Association Européenne de Libre Echange ; EEE : Espace Economique Européen  
 \*\* Le statut avancé prévoit l'organisation de sommets réguliers avec l'UE et la participation du pays aux opérations européennes de gestion de crise. Ce statut pourra aboutir à la mise en place d'un espace économique commun et la participation à quelques agences européennes.  
 \*\*\* Chiffres non disponibles pour la Bosnie-Herzégovine, la Syrie, Israël et les Territoires palestiniens. La coopération est suspendue avec la Syrie. La Russie est éligible à l'Instrument de Partenariat.  
 Sources : Conseil de l'Union européenne (www.consilium.europa.eu) ; Portail de l'UE (europa.eu) ; Union européenne Action extérieure (eeas.europa.eu).

Premièrement, l'Union européenne doit s'engager dès à présent pour l'avenir de l'Ukraine, qui risque de plonger sous peu dans un chaos économique et politique. L'Ukraine nécessite d'urgence une assistance financière massive si on veut lui donner une chance d'en finir avec une économie inefficace et corrompue. Elle se doit de relever le défi – au moyen d'instruments nationaux, européens et multilatéraux (FMI) – en lui offrant, autant que possible, des subventions plutôt que des prêts, afin de ne pas alourdir le poids déjà considérable de la dette ukrainienne. En échange, elle pourrait demander à Kiev de mettre en œuvre un plan de réformes afin d'améliorer, entre autres, son efficacité énergétique, ce qui dynamiserait la croissance du pays tout en le rendant moins vulnérable aux chantages économiques russes.

En dépit des restrictions auxquelles sont actuellement soumises les opérations de l'OSCE dans l'est de l'Ukraine, l'Union européenne pourrait contribuer à la sécurité du pays en déployant une mission chargée d'observer le respect du cessez-le-feu, ainsi que la section de frontière russo-ukrainienne non-contestée. Même si ces observateurs se trouvaient démunis face à un assaut militaire, leur présence pourrait dissuader la Russie d'intensifier ses incursions.

Toutefois, le succès ou l'échec d'une politique européenne vis-à-vis de la Russie ne peut pas dépendre uniquement de la question ukrainienne. Le renforcement de la solidarité entre les États-membres constitue, en effet, une deuxième priorité. Poutine pense qu'il peut diviser les États membres et il tentera certainement de le faire. Pour cette raison, il est souhaitable que, à l'avenir, aucun État membre ne soit contraint d'affronter seul les pressions économiques de la Russie. Il en va de même pour la sécurité européenne. Lors du sommet de l'OTAN de Newport, des États européens membres de l'Alliance atlantique ont pris des engagements à propos de la sécurité de leurs alliés situés en Europe centrale et orientale, ce qui constitue une étape positive. À présent, les États européens doivent assurer leur contribution financière au nouveau plan de réactivité (*Readiness Action Plan*) de l'OTAN. Ils doivent également préparer des plans d'action détaillés prévoyant l'éventualité d'une escalade du conflit en Ukraine et dans d'autres régions ou pays d'Europe de l'Est. Il est souhaitable que les États évaluent les scénarios qui pourraient justifier la vente d'armes au gouvernement ukrainien.

Troisièmement, en tenant compte du fait que la Russie utilise l'approvisionnement énergétique à des fins stratégiques, l'Union européenne doit établir une « union énergétique » prévoyant un rôle pour la Commission européenne lors d'accords énergétiques avec des pays tiers. De même, les décisions concernant les grandes infrastructures de transport d'énergie, tel que le gazoduc South Stream, devraient être prises en veillant à préserver la sécurité énergétique à long terme de l'Union européenne, et non pour satisfaire les intérêts particuliers de quelques États membres.

Quatrièmement, les entreprises et les investisseurs russes qui opèrent dans l'Union européenne devraient faire l'objet d'une attention accrue de la part des autorités régulatrices européennes. Une forte dépendance à l'égard du gaz russe a poussé certains gouvernements à tolérer des niveaux d'opacité contractuelle et tarifaire qui sapent les progrès vers une intégration énergétique européenne. Accepter que des entreprises contrôlées par l'État russe pénètrent davantage dans les marchés européens peut porter atteinte à l'approche réglementée de la gouvernance économique de l'Union européenne et favoriser l'expansion de la corruption, particulièrement dans les systèmes politiques nationaux les plus vulnérables du sud-est de l'Europe. Les structures de gouvernance des entreprises russes devraient être prises en compte avant d'autoriser leur accès aux marchés et aux investissements européens.

Cinquièmement, les gouvernements européens doivent aider à consolider les États membres tels que la Bulgarie, la Roumanie et les pays baltes, qui sont les plus vulnérables à la pression « hybride » exercée par la Russie. Ce qui implique la création d'initiatives communes afin de renforcer le contrôle de leurs frontières, de professionnaliser leurs forces de police, de protéger leurs minorités, d'assurer la transparence et le pluralisme

des médias, d'améliorer la cybersécurité et de mieux lutter contre la corruption et le crime organisé.

La même attention doit être accordée aux États candidats à l'adhésion à l'Union européenne, comme la Serbie et le Monténégro, où la Russie espère à présent accroître son influence. Dans ce contexte, les dirigeants européens devraient admettre que l'Union économique eurasiatique joue le rôle d'un cheval de Troie pour l'influence politique russe et qu'ils ne devraient pas accorder à cette institution plus de crédit qu'elle n'en mérite. Par ailleurs, l'Union européenne ne gagnerait rien à retarder les échéances convenues pour la signature des traités d'adhésion ou d'association.

## **Vivre avec un concurrent, pas un partenaire**

Les cinq points décrits ne visent pas à sanctionner la Russie. Ils constatent plutôt qu'une épreuve de force s'est engagée entre les idées et valeurs de l'Union européenne qui souhaite apporter la sécurité et la prospérité à travers l'expansion et l'approfondissement de l'état de droit dans toute l'Europe, et les convictions du président russe, qui pense que les idées européennes doivent être mises à l'épreuve avant qu'elles ne menacent le système de contrôle qu'il exerce sur la Russie et ses pays voisins. Les dirigeants russes utiliseront leurs acteurs économiques, autant que leur force militaire ou leurs services de renseignement, pour tenter de gagner le bras de fer qui s'est engagé. L'Union européenne doit imposer de manière systématique et cohérente des limites à la puissance russe.

Vladimir Poutine n'est pas intéressé par une intégration de la Russie dans l'Union européenne ou dans l'Occident. Il souhaite plutôt que l'Europe accepte les différences fondamentales qui la séparent de la Russie en matière de gouvernance politique et économique. Par-dessus tout, il désire que la Russie soit internationalement reconnue comme une grande puissance et qu'elle ait le droit d'exercer cette puissance sur ses pays voisins sans tenir compte des aspirations de leurs populations. L'existence d'une telle « sphère d'influence » est inacceptable d'un point de vue européen.

Sachant que l'Europe n'accepte pas cette perspective, les relations bilatérales resteront tendues à l'avenir, et particulièrement en Europe centrale et orientale. Malgré cela, les deux parties peuvent tirer des bénéfices économiques de leurs relations, si les gouvernements européens ne perdent pas de vue qu'ils ont affaire non à un partenaire mais à un concurrent. Indépendamment du comportement de Moscou à l'égard de l'Ukraine, l'Union européenne doit donc limiter sa dépendance économique vis-à-vis de la Russie.

Les dirigeants européens peuvent dès à présent mettre à profit le court laps de temps dont l'Ukraine dispose pour que ce pays puisse envisager un avenir européen. En attendant de savoir à quel point l'Ukraine désire cet avenir, l'Europe doit se préparer à gérer des relations tendues sur le long terme en espérant que la prochaine génération de dirigeants russes aura pour le pays des ambitions autres que les maigres consolations offertes par le « révisionnisme historique » qui anime le président russe.