



LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LA RUSSIE: L'AMORCE D'UN PARTENARIAT DE RAISON ?

Marc-Antoine Eyl-Mazzega¹

Résumé :

Quelles sont les perspectives de développement des relations entre l'Union européenne et la Russie? Cette contribution propose trois pistes qui pourraient permettre une stabilisation durable de ces relations. La première est l'affirmation de l'Union européenne comme un acteur de sécurité régional crédible qui, dans son voisinage partagé avec la Russie, prene le relai de l'OTAN et complète l'architecture multilatérale de sécurité du continent eurasiatique. La seconde est l'adoption, par la Russie, d'une nouvelle vision de ses relations avec l' « Ouest » qui intègre les défis existentiels qu'elle doit relever et face auxquels elle n'a pas d'échappatoire. La troisième est le renforcement d'un système de régulation multilatérale des échanges gaziers et une vision de long terme de ces marchés, car le gaz doit convaincre face aux autres sources d'énergie. On relève l'avènement d'incitations nouvelles à la coopération, d'où un rééquilibrage des relations entre l'Union européenne et la Russie. La porte s'entrouvre vers l'amorce d'un partenariat de raison, mais les deux parties doivent relever les nombreux défis que cela implique, en particulier dans le domaine stratégique, économique et gazier.

¹ Doctorant au CERI/ Sciences-Po sur les politiques gazières de l'Ukraine, sous la direction de François Bafail, et Chargé de mission à la Fondation Robert Schuman

Introduction

Mercredi 18 novembre 2009 s'est tenu à Stockholm le 24^{ème} sommet entre la Russie et l'Union européenne (UE), présidée par la Suède. Ces rencontres, qui se tiennent deux fois par an, permettent d'évaluer l'état des relations entre les deux voisins. Différents enjeux conflictuels les ont soumis à rude épreuve ces dernières années, comme l'indépendance du Kosovo, la guerre en Géorgie d'août 2008, différentes crises énergétiques (gazières en 2006 et 2009, pétrolières en 2006 et 2007), l'élargissement de l'OTAN, le bouclier anti-missile américain et la suspension russe de sa participation au Traité sur les forces conventionnelles en Europe, l'enjeu nucléaire iranien, ou encore la situation des droits de l'Homme en Russie.

Bien que le sommet de Stockholm n'ait abouti à aucune décision majeure concrète², il s'est déroulé dans une ambiance décontractée. Les dirigeants ont affiché sourires et gestes d'amitié, marquant une nette rupture avec les sommets précédents. José Manuel Barroso s'est félicité de la tenue de « l'une des meilleures rencontres que nous ayons eues ». Le Président russe a insisté sur l'importance des relations de la Russie avec l'UE.

Cette contribution entend analyser si, à l'aune de ce sommet réussi, un tournant est en train de s'opérer dans les relations russo-européennes. Elle discute des conditions d'une stabilisation durable de ces relations et de l'apaisement des divergences et conflits. En particulier, l'article approfondit les enjeux stratégiques de sécurité régionale, l'enjeu de la modernisation économique de la Russie et prend également l'exemple des échanges gaziers pour examiner les possibilités de l'avènement d'un partenariat de raison.

2 La tenue même de ce sommet en Suède était incertaine, jusqu'au feu vert suédois à la construction du gazoduc Nord Stream, la Russie n'ayant pas apprécié les vives critiques de la Suède lors de la guerre en Géorgie d'août 2008. Le sommet a donné lieu à des discussions sur la crise économique, l'adhésion de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce et l'enjeu de la lutte contre le changement climatique, à la veille du sommet des Nations Unies de Copenhague. Par ailleurs, depuis plus d'un an, le remplacement de l'Accord de partenariat et de coopération, entré en vigueur en 1997, est en négociation entre les deux parties. Après 6 séances de pourparlers, ces discussions n'en sont encore qu'à leur début. La Russie souhaite y obtenir un accord souple et peu contraignant et préfère se concentrer sur des enjeux précis, comme la suppression des visas sur laquelle a insisté le président Medvedev.

1- Vers une dissipation des conflits stratégiques structurels et l'avènement de nouvelles incitations à la coopération pour la sécurité du continent

Une accumulation de tensions depuis 1989

La célébration des 20 ans de la Chute du mur de Berlin a donné l'occasion, en Russie, de répéter la vision spécifique que l'on a, au Kremlin, des évolutions géopolitiques qui s'en sont suivies. D'abord, une certaine animosité envers la célébration d'une victoire des Etats-Unis sur l'Union soviétique et la mise en place d'un ordre « occidental » sur l'Europe et son voisinage partagé. La Russie estime que ses intérêts n'ont jamais été pris en compte et que l'« Ouest » a profité de sa faiblesse pour élargir l'UE et l'OTAN aux Pays d'Europe centrale et orientale (PECO), ainsi qu'aux Etats Baltes, et modeler l'Europe selon ses intérêts. Or, la Russie considère qu'elle aurait dû disposer d'une influence directe et d'un droit de veto sur ces développements, estimant qu'ils se sont faits, en partie, contre elle. Récemment, la volonté des Etats-Unis et de certains de ses relais dans l'UE, d'élargir l'OTAN à l'Ukraine ou à la Géorgie, ou la décision prise de reconnaître l'indépendance du Kosovo, ont été jugées comme des provocations supplémentaires, des intrusions directes de l'Ouest dans « l'étranger proche » russe, où le Kremlin revendique une influence exclusive.

Cette vision appelle les remarques suivantes. Tout d'abord, la Russie aurait pu davantage s'intéresser à la coopération avec l'OTAN depuis les années 1990. Les élargissements de l'OTAN à ces Etats européens souverains ont été demandés par leurs gouvernements, si ce n'est par leurs populations, et la Russie n'a pas proposé d'alternative crédible. Elle n'a pas non plus donné des gages suffisants pour ne pas être encore perçue comme un risque majeur. L'OTAN aurait néanmoins mérité d'être transformée après la chute du Mur pour fonder une nouvelle légitimité. Il faut aussi reconnaître que l'architecture de sécurité européenne, depuis 1991, a été largement remodelée à partir de régimes et d'institutions exclusives, comme l'OTAN et l'UE, mais sans y inclure véritablement la Russie, ni l'Ukraine, ou d'autres anciennes républiques soviétiques. Il faut aussi reconnaître que la frontière européenne de la Russie est la plus sûre dont elle n'a jamais disposé. La menace supposée que représente l'OTAN doit être pesée au regard de celle que représentent ses autres voisins, directs ou indirects, que sont la Corée du Nord, la Chine, l'Afghanistan, le Pakistan ou l'Iran. La Russie a aussi essayé de développer sous sa domination un régime de sécurité tout aussi exclusif et restreint, l'Organisation du traité de sécurité collective, qui n'est cependant pas aussi attractif. Enfin, il convient de relever l'existence du Traité sur les forces

conventionnelles en Europe. C'est un régime de sécurité inclusif et effectif qui unit la Russie et les autres Etats européens. Cet instrument remarquable est cependant paralysé par les contentieux dont il est l'objet³.

La Russie de Vladimir Poutine, forte de l'augmentation de ses exportations d'hydrocarbures et de leurs prix, a répondu à sa manière à cette situation avec la mise en place d'une stratégie de division entre les "grands" Etats et certains nouveaux Etats membres. La stratégie russe du rapport de forces avec l'Ukraine et la Géorgie (qui a abouti à la tragédie du mois d'août 2008) en est également une autre illustration. En somme, du point de vue russe, cette stratégie se justifie ainsi: « l'Ouest » a pris le Kosovo, remettant en cause les frontières de l'après 1991, la Russie a fait de même avec l'Abkhazie et l'Ossétie du sud⁴. Et si l'OTAN souhaite intégrer l'Ukraine, la Russie ne garantira plus ses frontières. La menace implicite qui pèse sur la Crimée, est à peine voilée.

Coup d'arrêt à l'élargissement de l'OTAN à l'Est et nouveaux équilibres stratégiques apaisés

Il faut reconnaître que la volonté d'élargissement de l'OTAN, suite à la demande de l'Ukraine en janvier 2008, a été malvenue. Une adhésion de l'Ukraine, ou de la Géorgie, serait revenue à ériger un nouveau mur face à la Russie, ou du moins aurait été fortement perçue comme tel. Or, c'est un régime effectif et contraignant de sécurité, qui soit inclusif et non exclusif, qui mériterait d'être privilégié sur le continent. L'administration américaine de G.W.Bush, poursuivant un objectif de *containment* de la Russie, est parvenue à trouver des relais dans l'UE, notamment en Pologne et dans les Pays Baltes, et a causé beaucoup de tort en cherchant à intégrer l'Ukraine et la Géorgie dans l'Alliance. Cependant, l'Allemagne, la France et l'Italie, qui s'y sont opposés à juste titre, n'ont pas su apaiser les craintes des nouveaux membres de l'UE face à leur voisin russe. Ils en sont géographiquement les plus proches, leurs souvenirs douloureux des épisodes de l'histoire du 20^{ème} siècle sont encore très présents et ces Etats se sentent vulnérables. La Russie ne s'est d'ailleurs pas privée de faire planer un sentiment d'insécurité à leur rencontre.⁵ Et l'UE n'a pas su

3 Suite notamment à la problématique de son adaptation aux nouveaux équilibres géostratégiques qui font suite à l'élargissement de l'OTAN à l'Est, à la question non résolue du retrait des forces russes de Transnistrie et de Géorgie, ou du projet de déploiement d'un bouclier anti-missile américain en Europe centrale. En 2007, la Russie a suspendu sa participation au traité. De toute évidence, l'un de ses principes, la parité des forces entre le Pacte de Varsovie et l'OTAN, ne fait plus aucun sens. C'est néanmoins un instrument unique qui repose sur la transparence des forces et leur positionnement, l'instauration de la confiance, le principe du développement raisonnable des forces armées, et la limitation des concentrations de forces aux frontières.

4 L'UE et les Etats ayant soutenu et reconnu l'indépendance du Kosovo mettent en avant l'absence complète de comparaison possible entre le cas du Kosovo, où a sévi une épuration ethnique et s'est finalement mis en place un processus d'indépendance s'inscrivant dans le cadre des résolutions des Nations Unies, et le cas des provinces géorgiennes. La stratégie russe du rapport de forces et de changements des frontières, n'a pas été admise par l'UE et ses Etats membres, ni par l'OTAN. Ils continuent de soutenir l'intégrité territoriale de la Géorgie. La politique russe en Géorgie a d'ailleurs causé beaucoup de tort à la Russie qui s'est retrouvée très isolée sur la scène internationale en soutenant l'indépendance des deux entités géorgiennes.

5 Notamment, à travers les livraisons énergétiques, une agression informatique via internet de l'Estonie qui lui a été

répondre aux aspirations parfaitement légitimes de l'Ukraine à disposer de garanties multilatérales fortes de sécurité et à s'insérer dans un régime régional de sécurité effectif. Au moins, la candidature de l'Ukraine au *Membership Action Plan* de l'OTAN a eu le mérite d'attirer l'attention sur son cas.

Désormais, de nouveaux équilibres s'établissent. L'élargissement de l'OTAN à l'Ukraine et à la Géorgie est gelé⁶. Les autorités géorgiennes sont décrédibilisées et en l'absence de crise, la Géorgie ne semble plus être une priorité européenne. Et le nouveau pouvoir ukrainien, qui se mettra en place après le second tour de l'élection présidentielle de février 2010, ne cherchera vraisemblablement pas à poursuivre cette candidature à l'OTAN voulue par le président sortant Viktor Iouchtchenko. Le projet de bouclier anti-missile américain sera reconfiguré et l'administration Obama fait évoluer sa stratégie vis-à-vis de la Russie, qui montre pour sa part des signes d'inflexion sur sa position iranienne. Le projet de nouveau traité sur la réduction des armes non conventionnelles offensives, START II, négocié entre les Etats-Unis et la Russie, pourrait aboutir. La coopération entre l'OTAN et la Russie redémarre également, à l'image de la récente réunion du Conseil OTAN-Russie et du renforcement de la coopération sur l'Afghanistan. Malgré la suspension de la participation de la Russie au Traité sur les forces conventionnelles en Europe, la Russie y demeure officiellement attachée et a intérêt à ce qu'une solution viable s'esquisse. Enfin, la Russie ne fait plus partie d'un G8 anachronique et dépassé mais est aussi confrontée, tout comme les Européens, à la réalité d'un monde multipolaire désormais réuni dans le G20, qui lui-même ne rassemble pas forcément tous les pôles pertinents.

Sur ces enjeux géopolitiques cruciaux, la confrontation russo-européenne semble donc se dissiper. Et l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1er décembre 2009 devrait renforcer la politique étrangère européenne et lui donner un cadre plus stable. A ce sujet, la presse russe s'est faite l'écho des propos du conseiller présidentiel russe, Sergeï Prikhodko, qui a estimé que l'UE sera un partenaire plus résolu avec qui les négociations seront plus difficiles car elle parlera d'une seule voix. Reste cependant à voir si, au-delà des postes et institutions, la nomination du Président du Conseil européen et de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la volonté politique des Etats membres permettra de donner rapidement un contenu réel à une voix commune. Mais aussi, quelle importance et crédibilité les dirigeants étrangers accorderont à ces nouvelles institutions⁷.

imputée et très récemment encore, en septembre 2009, lors d'importantes manœuvres militaires russes et biélorusses qui ont simulé ce qui ressemblait fortement à une contre invasion de la Pologne à la suite d'une attaque de l'Ouest. Des scénarii d'une autre époque, mais visiblement toujours d'actualité chez les militaires russes...

6 Lors du sommet de Bucarest, l'OTAN n'a pas donné suite à la candidature de l'Ukraine et de la Géorgie au Membership Action Plan de l'OTAN, étape nécessaire vers l'adhésion, tout en affirmant clairement que ces Etats ont vocation, un jour, à être membres de l'Alliance.

7 Voir à ce propos, l'analyse de Thierry Chopin et Maxime Lefebvre, « Après le traité de Lisbonne : l'Union européenne a-t-elle enfin un numéro de téléphone ? », Questions d'Europe, Fondation Robert Schuman, 30 novembre 2009

L'UE doit être un acteur régional de sécurité crédible et œuvrer à l'achèvement de l'architecture de sécurité du continent eurasiatique

L'arrêt, vraisemblablement de longue durée, de l'élargissement de l'OTAN à l'Est ouvre de nouvelles perspectives pour l'achèvement de l'architecture de sécurité du continent eurasiatique. La relation entre l'UE et la Russie sera stabilisée d'un point de vue stratégique si ces deux entités, ainsi que les autres Etats de la zone, parviennent à développer des mécanismes institutionnels qui empêchent toute répétition de la guerre d'août 2008. L'UE doit se mobiliser pour sortir l'Ukraine de la « zone grise » dans laquelle elle se trouve. Le gel de l'élargissement de l'OTAN à l'Est signifie avant tout que le voisinage commun doit être partagé, et que la conviction et l'attractivité - le « soft power » - doivent y prévaloir. La Russie y a intérêt, car elle bénéficiera beaucoup, par exemple, d'une Ukraine stable et développée, qui deviendrait une véritable plate-forme d'échanges entre l'UE et la Russie. Ses entreprises, familières de ce marché, y prospéreront (c'est déjà le cas dans le secteur des services ou de l'énergie) et ses exportations en profiteront également.

Pour l'instant, les propositions du président Medvedev, dites « Helsinki + » et précisées le 29 novembre 2009⁸, ne sont pas satisfaisantes. L'OTAN demeurera l'un des piliers de la sécurité européenne et la Russie ne peut disposer d'un veto sur ses élargissements éventuels, comme elle le souhaite. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) demeurera une nécessaire plate-forme de dialogue sur la sécurité, qui continuera notamment d'observer les élections. La Russie doit s'y faire. D'ailleurs, les Etats membres de l'UE, qui sont aussi membres des deux organisations, tout comme les Etats-Unis, le lui ont clairement fait savoir, à travers l'OTAN, ou au sein de l'OSCE. Le conseil OTAN-Russie et les relations institutionnelles UE-Russie permettent de dialoguer de manière effective sur la sécurité régionale. Les propositions du président Medvedev méritent néanmoins d'être complétées pour nourrir la discussion et aboutir rapidement à des propositions réalistes et des résultats opérationnels. La Russie a en effet raison de mettre l'enjeu de la configuration de l'architecture européenne de sécurité sur la table, car la page de la Guerre froide n'est pas close et des carences et besoins importants dans le domaine de la sécurité collective existent qu'il faut combler.

Quels que soient les arrangements sécuritaires envisagés, le Traité sur les forces conventionnelles en Europe doit continuer d'être l'un des socles de la sécurité et de la stabilité sur le continent eurasiatique. Il est urgent que ses parties concentrent tous leurs efforts pour qu'il soit à nouveau pleinement légitime, durable et effectif. Sans ce traité, la période actuelle de méfiance et de

⁸ Disponible sur le site du Kremlin, en russe: <http://news.kremlin.ru/news/6152>

défiance va s'enraciner et s'aggraver pour longtemps.

La politique étrangère européenne pourrait jouer un rôle décisif dans le perfectionnement de l'architecture de sécurité du continent eurasiatique. L'UE ne s'est pas, pour l'instant, engagée, mais elle a une forte légitimité et un grand intérêt à le faire. Elle pourrait ainsi prendre les devants et s'affirmer comme un garant décisif de la sécurité régionale au travers du rappel des principes qui existent déjà⁹ et de la constitution d'une communauté eurasiatique de sécurité et de stabilité qui comprendrait non seulement l'UE et la Norvège ainsi que les anciens Etats de l'URSS, mais aussi la Chine, la Turquie, l'Iran, le Pakistan, l'Inde, la Mongolie et l'Afghanistan. Puis, développer un conseil stratégique de dialogue rassemblant les acteurs étatiques de ce continent eurasiatique, définir ce qu'est une agression et les moyens de la caractériser et affirmer le principe de solidarité de la communauté avec la victime d'une agression. L'UE pourrait ensuite proposer des procédures pour juger et condamner une agression d'un Etat membre de la communauté, qui soient crédibles et dissuasives, ainsi des mécanismes pour lutter en commun contre le terrorisme, le trafic de drogues et d'êtres humains et la non prolifération¹⁰. Elles seraient adoptées par les Etats membres de cette nouvelle communauté de sécurité et de stabilité. Les organisations telles que l'OTAN, l'Organisation de coopération de Shanghai, la Communauté des Etats indépendants ou l'Organisation du traité de sécurité collective, pourraient en être observateurs, tout comme des Etats tiers, tels les Etats-Unis. Bien entendu, les positions de l'UE seraient étroitement coordonnées avec celles de l'OTAN, de l'OSCE et des Nations-Unies. L'UE pourrait ainsi prendre le relai de l'OTAN dans le voisinage partagé avec la Russie et nuancer la domination sécuritaire américaine sur l'Europe. C'est aussi une condition essentielle pour qu'elle devienne un acteur géopolitique majeur, capable d'identifier et de défendre ses intérêts essentiels.

Enfin, la relation se stabilisera encore davantage si une issue est trouvée aux conflits gelés, tels le Haut-Karabach, ou la Transnistrie, où la Russie peut jouer un rôle constructif car elle en détient une partie des clés. Et si les tensions entourant l'indépendance des deux provinces géorgiennes s'apaisent. Si cette indépendance paraît irréversible, la Russie doit encore montrer des signes clairs de désescalades et de respect des engagements humanitaires et du cessez le feu¹¹. La question de l'enclave de Kaliningrad, et de ses relations avec les Etats voisins européens, ressurgira également. La coopération russo-norvégienne, notamment sur la circulation des personnes et la surveillance des frontières dans le grand nord, pourrait y servir de modèle d'intégration régionale.

9 Les principes affirmés par l'OTAN, l'OSCE, les Nations Unies, insistent notamment sur l'inviolabilité des frontières, l'interdiction du recours à la force, sauf en cas d'agression avérée, ou la proportionnalité du recours à la force.

10 Des mécanismes innovants de vote pourraient être mis en place, dans lesquels l'UE pourrait ne disposer que d'une voix, pour la mettre à égalité avec la Chine, la Turquie ou la Russie, sauf pour les cas où ses voisins directs sont impliqués.

11 Si l'UE considère que ni la thèse de « l'agression russe » défendue en Géorgie, ni celle de « l'agression géorgienne » défendue en Russie, correspond à ce qui s'est vraiment passé en août 2008, elle juge néanmoins la reconnaissance de l'indépendance de ces deux provinces par la Russie à la suite de son action militaire préparée, comme inacceptable.

2. La crise économique rend la coopération pour la modernisation de la Russie inévitable

La Russie: quelle stabilité sans un socle économique solide?

La crise économique et financière a fortement touché la Russie et aggravé les conséquences de sa non modernisation. Ses exportations sont composées à près de ¾ d'hydrocarbures¹² (le budget de l'Etat repose en grande partie sur ce secteur) et la compétitivité de l'économie est très faible. Le déclin démographique entraîne déjà un manque de main d'œuvre, les déséquilibres régionaux ainsi qu'entre campagne et ville sont importants, la pauvreté et l'état de santé de la population sont préoccupants. Aussi, les ressources budgétaires de l'Etat, mises à contribution pour maintenir l'économie à flot, ont été en partie dilapidées pour renflouer des sociétés mal gérées qui ont été éprises de la folie des grandeurs au cours des années précédentes. Le voisin chinois se profile comme un concurrent économique dans tous les domaines et, aussi paradoxal que cela paraisse, la Russie en sera de plus en plus dépendante pour sa propre économie, notamment pour la main d'œuvre¹³. Dans l'ère globale de l'après-crise, les vraies puissances seront celles possédant un réel poids à la fois dans l'industrie, les services, la recherche, l'innovation, la culture et les valeurs qu'elles incarnent. Elles sont de plus en plus nombreuses, en témoigne le passage du G-8 au G-20. Or, il n'est pas assuré que la Russie obtienne la place qu'elle souhaite dans cet ordre international, c'est-à-dire parmi les toutes premières nations. Et l'augmentation, ces derniers mois, des prix du pétrole, qui oscillent désormais entre 70 et 80\$ le baril, ne doit pas faire renaître les anciennes illusions d'un Etat qui pourrait se passer d'une modernisation en profondeur en s'appuyant uniquement sur ses exportations d'hydrocarbures à prix élevés.

Des défis incontournables à relever: la compétitivité, la réputation et l'efficacité énergétique

Pour relever ce défi colossal et existentiel, qui a fait l'objet d'un discours du président Medvedev le 12 novembre 2009 devant l'Assemblée fédérale¹⁴, signe qu'une prise de conscience existe, la Russie doit effectuer rapidement de profondes réformes. Elles passent notamment par l'ouverture de ses marchés aux investissements étrangers, et, en particulier, aux petites et moyennes

12 Pour les statistiques, voir le site du commerce extérieur russe :
http://www.rusimpex.ru/index1.htm?varurl=Content_e/Economics/index.htm

13 L'inauguration, le 14 décembre 2009, d'un gazoduc reliant le Turkménistan à la Chine via l'Ouzbékistan et le Kazakhstan en est une illustration. La Chine est devenue incontournable en Asie centrale et s'y montre extrêmement active, permettant aux Etats d'Asie centrale de diversifier leurs partenariats stratégiques et de réduire l'emprise russe qui jusqu'alors, a été quasi-exclusive.

14 Discours disponible sur le site de la présidence russe:
http://eng.kremlin.ru/speeches/2009/11/12/1321_type70029type82912_222702.shtml

entreprises européennes dans le domaine de l'efficacité énergétique. Celles-ci, bien plus faibles que les multinationales, ne prendront ce risque que s'il se réduit et si les conditions d'investissement s'améliorent. A commencer par la réduction des barrières administratives et douanières, la lutte contre la corruption, et le renforcement de l'Etat de droit¹⁵. Cette réalité doit inciter la Russie à faire le choix de la coopération et des réformes. L'UE doit lui apporter son aide, à condition qu'il y ait une véritable volonté russe d'y parvenir. Une Russie stable, développée et prospère est dans son intérêt.

Les négociations climatiques de Copenhague auraient pu constituer une forte incitation en ce sens. Moscou s'est déclarée prête à étendre ses engagements de réduction d'émissions de gaz à effet de serre par rapport au seuil de 1990, ne cachant cependant pas qu'avec le retour attendu de la croissance économique, elle entend polluer plus et sans contraintes¹⁶. Or, la Russie aurait pu y prendre davantage d'engagements pour montrer qu'elle prend au sérieux l'amélioration de l'efficacité de sa consommation énergétique, qu'elle est un partenaire de l'UE et qu'elle considère que les risques dépassent les gains attendus du changement climatique pour ses intérêts.

La Russie doit aussi traduire dans les faits sa volonté d'intégrer l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'UE souhaiterait une adhésion rapide, afin d'améliorer l'accès réciproque aux marchés, mais s'interroge sur les intentions de la Russie: cette dernière poursuit l'objectif de former une union douanière préalable avec la Biélorussie et le Kazakhstan et a, jusqu'à présent, envisagé une adhésion en bloc de cette union à l'OMC, ce qui compliquerait fortement le processus. Lors du sommet UE-Russie de Stockholm, le président Medvedev a néanmoins déclaré, de façon paradoxale, que la Russie choisirait « la voie la plus rapide », laissant entendre qu'une adhésion séparée, mais étroitement coordonnée avec ces pays, pourrait être envisagée. Les intentions réelles ne sont donc pas claires, or l'économie russe a besoin du coup de fouet que représenterait cette adhésion.

Cette modernisation passe aussi par des progrès dans le respect des droits de l'Homme en Russie. Si l'UE n'a aucune emprise sur le "régime politique" mis en place par Vladimir Poutine, qui n'a pas été ébranlé ni par l'élection de Dmitry Medvedev à la présidence, ni par la crise économique, elle ne peut cependant pas abdiquer sur la question des droits de l'Homme. Dans le monde global d'aujourd'hui, le respect de ces droits est un élément essentiel pour caractériser un grand pays, une grande nation et son influence, et c'est faire honneur aux citoyens russes que de le rappeler à leurs autorités. Il est clair que pour l'UE, la situation, en Russie, des organisations

15 Le dernier rapport de l'ONG Transparency international a rangé la Russie au 146^{ème} rang de la corruption dans le monde, sur un total de 180 Etats, soit une place de mieux qu'en 2008, ce qui témoigne d'un niveau de corruption endémique et de progrès insignifiants. Le président Medvedev envisage cependant de développer les services administratifs électroniques pour réduire la petite corruption administrative et renforcer l'efficacité de l'administration.

16 Une réduction de 25% au lieu de 10-15% du niveau de 1990 d'ici à 2020. Ce n'est cependant qu'un petit pas en avant, car les émissions russes ont déjà chuté de plus de 30% par rapport à 1990, ce qui signifie en réalité que la Russie entend accroître ses émissions entre 2010 et 2020 par rapport au niveau actuel. La Russie ne veut donc pas être considérée comme un pays développé, ce que l'on peut regretter.

non gouvernementales, de l'intégrité physique des personnes, notamment des journalistes, et de l'Etat de droit, est d'une importance cruciale et irréductible. Il en va du développement de la Russie et de sa réputation, qui peut avoir des conséquences économiques importantes. Il en va aussi du respect de ses engagements internationaux, notamment auprès du Conseil de l'Europe.

3- Un apaisement qui dépend d'une nouvelle approche. Le cas du gaz naturel

Une interdépendance gazière de moins en moins conflictuelle

Autre enjeu fondamental, les fournitures de gaz naturel. Avant la crise économique et financière, les exportations russes de gaz en Europe ont conféré à la Russie un levier d'influence très important face auquel l'UE, et ses membres, ont été pratiquement démunis. La rhétorique de l'interdépendance à laquelle certains responsables européens ont voulu (faire) croire était fantaisiste. Certes, la Russie a besoin des revenus des exportations d'hydrocarbures pour ses ressources budgétaires et pour assurer la subvention intérieure des prix du gaz. Mais la détention de ces ressources et ces exportations lui ont conféré une influence économique et politique très importante et asymétrique. En effet, jusqu'à la crise économique et financière, l'augmentation envisagée de la demande extérieure de gaz en Europe¹⁷ a été telle que Gazprom a pu développer une réelle position dominante, aucun autre fournisseur n'étant susceptible de fournir à l'UE le gaz dont les experts ont estimé qu'elle aurait besoin au cours des deux prochaines décennies¹⁸. Cette situation est en passe de changer.

D'abord, et c'est un paradoxe pour la Russie qui cherche à vendre toujours plus de gaz en Europe, les crises gazières russo-ukrainiennes ont poussé l'UE à développer une politique de sécurité énergétique visant à réduire sa vulnérabilité aux approvisionnements gaziers extérieurs. L'une de ses principales composantes, le développement des interconnexions des réseaux, est en train d'être mise en œuvre¹⁹. Par ailleurs, la crise économique et financière a bouleversé l'avenir du

17 Du fait de l'augmentation de la demande de gaz pour la production électrique et de la baisse de la production intérieure.

18 En 2008, Gazprom a fourni 30% (160 Gm3) de la consommation totale de gaz de l'Union européenne (517 Gm3), 50% de ses importations (qui ont totalisé 320 Gm3). Près de 67% des exportations gazières russes vers l'UE ont transité par l'Ukraine en 2008 (106 Gm3). Ces chiffres sont tous en baisse pour l'année 2009.

19 L'UE a ainsi développé un volet intérieur comportant des objectifs à atteindre d'ici 2020 et visant notamment à réduire l'accroissement de la demande de gaz naturel (les fameux « 20-20-20 », efficacité énergétique, part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique et réductions des émissions de CO2, cet effort pouvant encore être davantage poussé à Copenhague). La stratégie intérieure vise aussi à renforcer la concurrence et la protection de certains domaines face aux pays tiers (Le Troisième paquet énergétique, qui va entrer prochainement en vigueur) et à

marché gazier européen. L'augmentation attendue de demande de gaz dans l'UE, et ses besoins futurs d'importations, ont été revus à la baisse par rapport aux estimations en vigueur jusqu'en 2008²⁰. Et ceci est vrai également ailleurs dans le monde. Depuis une dizaine de mois, l'offre de gaz naturel en Europe se trouve être abondante, et souvent moins chère que le gaz russe, tandis que la demande a connu une baisse significative, principalement au premier semestre 2009²¹. Gazprom a subi d'importantes pertes de marché au profit notamment de la Norvège, qui a su rapidement mettre en place une politique de prix attractive. Bien que ces équilibres inédits sur le marché gazier européen soient passagers et puissent se réajuster après 2012²², l'avenir de la consommation de gaz en Europe dépend désormais de plus en plus de son prix. Faisant face à la concurrence directe d'autres sources d'énergie pour la production électrique (notamment le nucléaire, les énergies renouvelables et le charbon), Gazprom, les autres producteurs et certaines sociétés européennes, vont devoir s'adapter et revoir leurs ambitions pour que le gaz demeure une source d'énergie privilégiée. Ceci doit conduire de manière décisive à exclure toute crise et à garantir une politique de prix raisonnable.

De plus, les approvisionnements vers les principaux consommateurs européens devraient être plus sûrs, du seul point de vue du transport, une fois le gazoduc Nord Stream construit, et si, comme le veut la Russie, le projet de gazoduc South Stream est aussi réalisé. Le premier a le soutien de l'UE et a obtenu le feu vert de tous les pays concernés. Reste encore à trouver les derniers financements et à démarrer les travaux. Le second, qui ne dispose pas du soutien de l'UE, est bien moins avancé mais est cependant activement poursuivi sur le plan politique.²³

La Russie demeurera le principal fournisseur extérieur de l'UE en gaz, principalement par gazoducs, loin devant les autres (Norvège, Algérie, Qatar, Nigéria, Égypte, Lybie, éventuellement

financer des interconnexions gazières et des stockages souterrains. L'UE a aussi mis en œuvre une directive de sécurité des approvisionnements, en cas de crise. Dans le volet extérieur, l'UE poursuit l'objectif de diversifier ses sources d'approvisionnements (de façon maladroite, car elle se concentre sur le gazoduc Nabucco, alors qu'elle devrait privilégier un « Nabucchino », sorte de mini Nabucco, beaucoup plus réaliste, se concentrer sur le gaz azéri et iraquien, et donner la priorité au gazoduc d'interconnexion Turquie-Grèce-Italie, dont le dernier tronçon, décisif, n'est pas construit). Enfin, elle cherche à assurer la sécurité du transport du gaz importé, en soutenant notamment un processus de modernisation du corridor de transit ukrainien, ainsi que le projet de gazoduc Nord Stream.

20 Voir notamment, la récente publication par l'Agence internationale de l'énergie du World Energy Outlook. Ses conclusions sont contestables, tant du fait de la crédibilité des volumes d'investissement retenus, que de mise en œuvre des énergies renouvelables et des hypothèses de croissance. L'analyse présente cependant une évolution tendancielle crédible.

21 La baisse totale est d'environ 5-7% sur l'année. Le prix du gaz russe dans les contrats de long terme a été extrêmement cher au pire moment de la crise économique, du fait de l'indexation, avec un retard de 6 à 9 mois, des prix du gaz sur un panier de produits pétroliers. Du coup, certaines sociétés européennes n'ont pas acheté à Gazprom les quantités requises pour l'année 2009, préférant acheter ailleurs du gaz moins cher.

22 En fonction de la rapidité avec laquelle l'économie mondiale va se ressaisir et sortir de la récession, de l'évolution des volumes d'exportation disponibles, notamment par GNL, et de l'évolution de la demande globale extérieure, en Asie (Chine, Japon), mais surtout aux États-Unis, ou la production de gaz non conventionnels, si elle devait se poursuivre aux niveaux de prix et volumes récemment observés, pourrait entraîner une véritable révolution en diminuant les besoins gaziers extérieurs du pays.

23 Le coût, la disponibilité du gaz, l'existence d'une demande suffisante en Europe forment autant d'inconnues qui seront déterminantes pour la construction de ce gazoduc qui est un concurrent du Nabucco car il vise aussi les ressources gazières d'Azerbaïdjan et du Turkménistan. Ce projet est développé par Gazprom et son partenaire italien ENI. L'électricien français EDF, qui deviendra bientôt un des premiers acteurs gaziers en Europe, pourrait le rejoindre.

Azerbaïdjan, Irak et Turkménistan). Aucune alternative crédible n'existe pour la remplacer, et ce n'est ni possible, ni souhaitable vu l'état actuel du marché. Les relations institutionnelles entre l'UE et la Russie dans le domaine gazier mériteraient cependant d'inclure l'Ukraine, qui restera un corridor de transit décisif même si les gazoducs alternatifs devaient être construits après 2015. Au moins 70 Gm³ de gaz russe transiteront alors encore vers l'UE à travers son territoire (contre 106 Gm³ en 2008). A ce sujet, il est primordial que le Conseil énergétique entre les Etats-Unis et l'UE récemment mis en place ne soit pas instrumentalisé comme un instrument anti-russe.

Des tensions inutiles: les relations gazières russo-ukrainiennes

La question gazière russo-ukrainienne a encore perturbé les relations UE-Russie au cours de l'année 2009, la Russie ayant prévenu que les chances sont fortes qu'un nouveau conflit vienne perturber les approvisionnements gaziers européens cet hiver. La situation économique et politique de l'Ukraine, frappée de plein fouet par la crise économique et dont la capacité politique est sérieusement mise à mal par la campagne électorale pour l'élection présidentielle de janvier-février 2010, a suscité certaines incertitudes fortement relayées par Moscou et certains Etats d'Europe centrale et orientale. En effet, la société nationale Naftogaz connaît d'importantes difficultés financières. Elle a stocké beaucoup de gaz en prévision de l'hiver (26 Gm³), autant de gaz acheté mais non vendu. Le coût de ses importations n'a cessé de croître du fait de la dépréciation de la hryvnia face au dollar et de la facturation de ses importations aux prix de marché, à la suite de l'accord de janvier 2009 entre Naftogaz et Gazprom. La société a subi l'endettement de ses propres clients et l'accroissement de ses propres obligations de remboursements de dettes. Pour payer ses factures mensuelles de gaz, la société Naftogaz a eu recours aux financements étatiques, emprunts divers et crédits du Fonds monétaire international (FMI). Et le conflit entre le Premier ministre Ioulia Tymochenko et le président Iouchtchenko a renforcé ces inquiétudes, ce dernier voulant remettre en cause les accords gaziers conclus par sa rivale et pouvant bloquer les paiements. Elles ont été largement reprises par Vladimir Poutine. Une autre source de tension était liée au fait que Naftogaz devait obtenir de Gazprom une baisse des obligations contractuelles d'achat en 2010, fixées dans le contrat signé en janvier dernier, à 41,6 Gm³ de gaz au minimum. Naftogaz a souhaité n'importer que 27 Gm³ de gaz en 2010, la crise économique ayant largement réduit la demande gazière du secteur industriel ukrainien, tout comme la substitution du charbon au gaz. Gazprom a longtemps laissé entendre que ce n'était pas envisageable, tandis que le Premier ministre Poutine a envoyé des signaux contradictoires.

L'enjeu de la baisse des volumes d'approvisionnement en 2010 a finalement été résolu à la suite de deux rencontres entre Vladimir Poutine et Ioulia Tymochenko, à Gdansk en septembre 2009, et le 19 novembre 2009, à Yalta. Vladimir Poutine a accepté de demander à Gazprom de revoir à la

baisse les obligations d'achat de l'Ukraine, jouant clairement la carte de l'apaisement. Un amendement à l'accord gazier de janvier 2009 a été conclu entre Naftogaz et Gazprom le 24 novembre 2010, baissant à 33,75 Gm3 de gaz les volumes que doit importer Naftogaz en 2010, soit un minimum de 27 Gm3 (80%).

Quant aux paiements mensuels gaziers, malgré la crise, Naftogaz n'a pour l'instant jamais fait défaut²⁴. Cet enjeu ne justifie pas l'octroi de crédits spécifiques européens, par exemple, car c'est un problème strictement ukrainien et le pays doit impérativement faire face à ses responsabilités. Et notamment, remplir les conditions exigées par le FMI pour l'octroi de la quatrième tranche de crédit de 3,8 milliards \$. Et notamment, l'élévation de 20% des prix du gaz aux ménages et unités de production de chauffage (les teplokomounenerhos), suivie de hausses trimestrielles successives. Quant aux mois de janvier et février 2010, Naftogaz pourrait très bien n'importer que peu de gaz et se servir de ses stocks, et accroître ensuite ses volumes d'importation, une fois la situation politique intérieure clarifiée. Toute crise qui résulterait d'un conflit au sein de l'exécutif ukrainien ne ferait que nuire à l'Ukraine et serait extrêmement dommageable.

La Russie n'en a pas moins prévenu qu'en cas de conflit, l'Ukraine pourrait à nouveau voler du gaz en transit et les approvisionnements vers l'Europe, être interrompus. Il faut ici être très clair. Le vol de gaz, aux yeux des Européens éventuellement privés de gaz, ne peut être attesté qu'à la condition d'avoir pu être établi de façon objective par des tiers. Sans la présence d'observateurs dans tous les maillons de la chaîne, ayant un accès complet aux données, rien de tel ne peut être établi. Si des accusations de vol de gaz venaient à perturber les approvisionnements européens, en l'absence d'une telle transparence, l'Etat de transit, tout comme le fournisseur, seraient tenus pour responsables. Dans tous les cas, seuls les recours juridiques doivent être privilégiés pour régler d'éventuels différends et conflits.

L'importance des instruments juridiques de régulation des relations énergétiques

L'existence de telles incertitudes souligne l'importance du Traité de la Charte de l'énergie, dont la Russie s'est retirée récemment après l'avoir signé, mais non ratifié²⁵. Il comporte des mécanismes

24 Si tel devait être le cas, un système de prépaiement serait immédiatement instauré, et en attendant, le gaz serait coupé. En principe, à la seule Ukraine.

25 La position russe sur le Traité de la Charte de l'Energie est très ambiguë: en réalité, si la Commission européenne porte une part de responsabilité dans le refus russe de le ratifier (suite à l'introduction, dans le Protocole de transit, d'une clause d'intégration régionale qui aurait suspendu toute notion de transit à l'intérieur de la communauté européenne en privilégiant la notion de transport, entraînant des conséquences juridiques et commerciales importantes), la Russie pourrait bien s'être méprise sur son retrait du Traité: d'abord, il ne lui est pas du tout entièrement défavorable, et comporte bien des avantages (la sécurité du transit, les garanties pour les investisseurs étrangers). Ensuite, la Russie, selon le droit international et les dispositions du Traité, pourrait bien y être lié, malgré son retrait. Or, cela lui pose un important problème, car les avocats de Mikhaïl Khodorkovski, ancien dirigeant de la société Youkos et emprisonné en

de résolution des différends, notamment entre une entité privée et un Etat, de protection des investissements et du transit, mais qui sont jugés peu adaptés aux crises. S'il est modernisé et transformé, cet instrument pourrait contenir des mécanismes juridiquement contraignants, rapides et efficaces pour empêcher de manière préventive l'irruption d'une crise, et assurer sa résolution s'il est trop tard. Ce Traité comporte également des garanties fortes pour la sécurité du transit, dont la Russie a besoin, notamment du fait du Troisième paquet énergétique et de l'extension de l'acquis communautaire européen à l'Ukraine, par exemple. Celle-ci arrive pratiquement au terme de son processus d'adhésion au Traité de la Communauté énergétique²⁶. Les propositions du président Medvedev du 20 avril 2009 - guère développées - sur un nouvel accord de sécurité énergétique visant à remplacer le Traité de la Charte de l'énergie représentent donc une base de discussion pour les améliorations à apporter au Traité, mais ne peuvent le remplacer. En effet, les problèmes sont immédiats et bien réels. Ils appellent la mise en place rapide d'un instrument efficace de régulation. Or, le Traité, qui repose sur plus de 10 ans de travaux et a été signé par 51 Etats, existe et peut être amélioré. Pour l'instant, chacun campe sur ses positions. Le président Medvedev veut un nouveau document, ce qu'il a rappelé lors du sommet, tandis que l'Union européenne appelle la Russie à réintégrer le processus du Traité de la Charte de l'Energie. La Russie serait donc bien inspirée de reconsidérer sa position face à ce traité, qui doit impérativement être modernisé en tenant compte de ses intérêts.

Enfin, ces incertitudes sur le transit gazier rendent nécessaire la mise en place d'un mécanisme d'alerte précoce en cas de menace de crise. C'est chose faite depuis le sommet Union européenne-Russie qui en a adopté le principe (« Enhanced Early Warning Mechanism »), après plus de 2 ans de discussions, même si ses modalités exactes doivent encore être précisées. Et si les Etats de transit, tels l'Ukraine, doivent y être intégrés.

Conclusion

A l'aune des tendances profondes ainsi mises à jour, les relations entre l'UE et la Russie pourraient progressivement se stabiliser davantage. La crise économique et financière et un certain renforcement de la cohésion de l'UE et de sa capacité d'action, notamment en matière énergétique, ont rééquilibré la relation, et le gel de l'élargissement de l'OTAN à l'Est a de quoi satisfaire la Russie. La relation n'est plus asymétrique en sa faveur, mais davantage caractérisée par une réelle interdépendance.

Sibérie, entendent se servir du Traité pour dénoncer, devant la Cour internationale d'arbitrage de la Haye, l'illégalité de l'expropriation de cette société par l'Etat russe. Et si elle avait ratifié le Traité, le projet Nabucco aurait par exemple, perdu une partie sa légitimité.

26 Ce traité vise à élargir, aux Etats voisins de l'Union européenne et non membres, l'acquis communautaire européen et à intégrer leurs marchés et réseaux énergétiques avec ceux de l'UE.

Les conditions semblent pouvoir se réunir pour permettre l'amorce d'un partenariat de raison qui soit mutuellement bénéfique. Reste encore à attendre si la relation s'orientera durablement dans cette direction, comme les deux parties devraient rationnellement être incitées à le faire. Ou si ces relations resteront cantonnées à des relations de voisinage, qui, bien qu'elles puissent être relativement denses, n'en conserveront pas moins une distance incompressible et une conflictualité latente. De toute évidence, les acteurs ont plus à perdre qu'à gagner du statut quo, voire d'une dégradation de cette relation. Mais une stabilisation, et surtout une amélioration durable des relations, prendront du temps. La bonne volonté doit néanmoins être totale et visible, et mise en œuvre immédiatement. Alors, les deux entités pourront déployer leur énergie, si possible conjointement, à d'autres enjeux cruciaux: l'Afghanistan, l'Iran, le Pakistan, le conflit israélo-palestinien, la sortie de la crise économique mondiale, la modernisation économique, la régulation de la globalisation, la lutte contre le changement climatique. La Russie doit mettre fin à son obsession européenne et considérer l'UE comme une véritable chance pour son développement, notamment face au défi chinois. Les défis existentiels auxquels fait face la Russie ne sont pas en Europe. L'UE doit clairement distinguer ses intérêts de ceux des Etats-Unis, s'affirmer comme un acteur de sécurité et développer, de concert avec la Russie et les autres pays concernés, en particulier l'Ukraine, un régime de sécurité inclusif sur le continent eurasiatique. Enfin, l'énergie doit retrouver son rôle de moteur et de fondement du partenariat russo-européen, ce qui implique le développement d'échanges plus stables et harmonieux.

Je souhaite remercier particulièrement Thierry Chopin, Philippe de Suremain et François Bafail pour leurs relectures attentives, et leurs précieuses remarques