

*Cahier de Chaillot*

---

Mai 2007

n° 102

# Fermer Yalta

---

Salomé Zourabichvili



En janvier 2002, l'**Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne (IESUE)** est devenu une agence autonome de l'Union européenne, basée à Paris. Suite à l'Action commune du 20 juillet 2001, modifiée par l'Action commune du 21 décembre 2006, il fait maintenant partie intégrante des nouvelles structures créées pour soutenir le développement de la PESC/PESD. L'Institut a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne de sécurité et de défense. Il joue ainsi un rôle d'interface entre les experts et les décideurs européens à tous les niveaux.

---

Les *Cahiers de Chaillot* sont des monographies traitant de questions d'actualité et écrites soit par des membres de l'équipe de l'Institut soit par des auteurs extérieurs commissionnés par l'Institut. Les projets sont normalement examinés par un séminaire ou un groupe d'experts réuni par l'Institut et sont publiés lorsque celui-ci estime qu'ils peuvent faire autorité et contribuer au débat sur la PESC/PESD. En règle générale, la responsabilité des opinions exprimées dans ces publications incombe aux auteurs concernés. Les *Cahiers de Chaillot* peuvent également être consultés sur le site Internet de l'Institut : [www.iss.europa.eu](http://www.iss.europa.eu)

*Cahier de Chaillot*

---

Mai 2007

n° 102

---

# Fermer Yalta

---

*Salomé Zourabichvili*

**Institut d'Etudes de Sécurité**

*Union européenne*

*Paris*

## *L'auteur*

### **Salomé Zourabichvili**

---

qui a la double nationalité française et géorgienne, a occupé de nombreux postes dans la diplomatie française, à Rome, aux Nations unies, à Bruxelles et à Washington, entre autres. Elle a été directeur des affaires internationales et stratégiques du secrétariat général de la défense nationale, à Paris, de 2001 à 2003. Elle a été nommée ambassadeur de France en Géorgie en 2003. De mars 2004 à octobre 2005, elle a été ministre des affaires étrangères de Géorgie. Fin 2005, elle a mis sur pied un mouvement civique (Salome Zourabichvili Movement) et créé, en mars 2006, un parti politique, la « Voie de la Géorgie » (*sakartvelos gza*) qui a pris part aux élections locales et municipales d'octobre 2006. Elle est professeur associé à l'Institut d'études politiques de Paris. Elle a tenu au printemps 2007 un cycle de conférences sur l'Europe à l'Université Ilia Tchavtchavadzé de Tbilissi.

Elle est l'auteur de divers ouvrages et articles sur la Russie et la Géorgie, entre autres, *Les élections locales en Géorgie* (2007) et *Une femme pour deux pays* (2006), ainsi que d'un ouvrage sur la question des frontières (à paraître en octobre 2007).

### **Institut d'Etudes de Sécurité**

*Union européenne*

*43 avenue du Président Wilson*

*75775 Paris cedex 16*

*tel.: +33 (0)1 56 89 19 30*

*fax: +33 (0)1 56 89 19 31*

*e-mail: [info@iss.europa.eu](mailto:info@iss.europa.eu)*

**[www.iss.europa.eu](http://www.iss.europa.eu)**

*Directeur : Álvaro de Vasconcelos*

© Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, 2007. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays.

ISSN 1017-7574

ISBN 978-92-9198-113-7

Publié par l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, imprimé à Condé-sur-Noireau (France) par Corlet Imprimeur. Conception graphique : Claire Mabilille (Paris).

	Préface Álvaro de Vasconcelos	5
	Introduction	7
<b>1</b>	<b>UE-Russie : une relation introuvable</b>	<b>9</b>
	• <i>L'APC ou un partenariat déséquilibré (1994-2003)</i>	11
	• <i>L'obligation de rénovation (2003-2007)</i>	18
	• <i>La crise</i>	23
<b>2</b>	<b>La relation incertaine avec les « Etats du voisinage »</b>	<b>27</b>
	• <i>Les hésitations de l'Union (1990-2003)</i>	28
	• <i>Un engagement plus marqué et plus différencié de l'Union européenne (2003-2007)...</i>	31
	• <i>... qui demeure néanmoins inachevé</i>	36
<b>3</b>	<b>Pistes et recommandations</b>	<b>49</b>
	• <i>Éléments favorables à une remise à plat</i>	49
	• <i>Nécessité d'un bilan sans concessions</i>	50
	• <i>De la nécessité d'en finir avec Yalta</i>	54
	<b>Annexes</b>	<b>71</b>
	• <i>Bibliographie</i>	71
	• <i>Stratégie commune</i>	73
	• <i>Plan d'action du Conseil européen (2007-2009) – Une politique énergétique pour l'Europe</i>	87
	• <i>Plan Ahtisaari pour le Kosovo</i>	89
	• <i>Déclaration de l'Union européenne sur la Tchétchénie du 6 février 1995</i>	95
	• <i>Sigles</i>	96



*Salomé Zourabichvili's Closing Yalta deals with ways to overcome the present difficulties in EU-Russia relations and to engage with Russia in cooperative efforts towards the 'common neighbourhood.'* There could hardly be a more important topic in the European foreign policy debate – yet it is one that, as the author cogently argues, has been neglected for far too long.

Doubtlessly, Europe's relations with the neighbouring regions to the South and the East are as crucial to its own development as a strong political union as they are a test of its ability to shape its regional environment. Russia is both a world player and a close neighbour of Europe. A large part of Europe's Eastern neighbourhood is made up of successor states to the former Soviet Union, and Russia's attitude towards this common neighbourhood conditions to a certain extent how much European policy can hope to achieve in helping the region out of underdevelopment and into the concert of democratic nations. Russian hostility will inevitably undermine European efforts in this direction. Russia's accord could certainly be beneficial, depending on the trade-offs involved. What Salomé Zourabichvili argues in essence is that unless Russia is fully engaged with the European Union, little will be accomplished.

Salomé Zourabichvili's argument for a fresh look and a near volte-face in European relations with Russia and their common neighbourhood – I use the term 'European' to denote the EU and individual member states indifferently – goes against much of the received wisdom or at least the current discourse. Her assessment is as harsh as her proposals are bold. Should the EU's efforts at helping democracy take root in Russia be abandoned or at least put on hold in the name of pragmatism in view of what the author considers to be their complete failure? If this course is adopted, as the author suggests, can the Russian leadership then be persuaded that it is in its best interests to commit itself to cooperation with the Union in managing conflict, and working towards stability and development in their common neighbourhood? In other words, can Moscow be made to feel that it would be a net beneficiary – in economic, political and security terms – of a prosperous, peaceful and democratic neighbourhood, and this on the condition that the Europeans soften their stance on the democratisation of Russia?

There seems to be little doubt that, ideally and in the long run, Russia's and the EU's interests are indeed the same, but there have not been many examples

*of practical manifestations of this convergence in the recent past. Even if cooperation in conflict-management could be improved to the levels the author suggests, it is by no means certain that this entente cordiale could then be replicated when it comes to creating development, promoting human rights and consolidating democracy. Engaging Russia is certainly a necessity. This will be made more difficult, however, if Russia's drift towards authoritarianism is not reversed.*

*Obviously, as the author argues, excessive faith in the transforming power of economic assistance has proven to be ineffectual as far as the twin aims of achieving development and democracy is concerned. Aid and trade and the full array of economic instruments, though necessary, are ineffective in the absence of coherent political instruments. Salomé Zourabichvili fully substantiates this argument. The same can be said for security cooperation as a whole. The fusion of Community and CFSP instruments likely to come about in the wake of the future Treaty on European Union is expected to result in a much-awaited gain in the coherence of European external action. This will inevitably generate debate on a re-thinking of European policy towards Russia and the Eastern neighbourhood. Salomé Zourabichvili makes an important contribution to this debate, to which she brings her unique breadth of knowledge and experience as a diplomat, an academic, and a politician who has served as foreign minister and is on her way to running for elected office in Georgia.*

*I find myself in total agreement with the point the author makes in this Chaillot Paper about the urgent need to fill the knowledge gap as far as Russia and the Eastern neighbourhood are concerned, an area in which paradoxically there has been a decline in scholarly production since the demise of the Soviet Union. The EUISS is determined to do its share by promoting East European studies and stepping up cooperation with think tanks in the region.*

*An acknowledgement is very much in order: this Chaillot Paper was commissioned and drafted under the guidance of my predecessor at the helm of the EUISS, Nicole Gnesotto, who wrote the foreword to every Chaillot Paper published from no. 37 (January 2000) to the present day. This is an important part of her impressive legacy. In the future, I intend to ask other colleagues to contribute their views and their expertise in prefacing both in-house and commissioned studies.*

Paris, June 2007

Dès lors que le monde prévisible et figé de la Guerre froide et celui tout aussi immobile de la Détente se sont effondrés pour donner naissance à une nouvelle Europe, s'est posée la question de savoir quelle relation allaient bien pouvoir entretenir les deux puissances appartenant hier à deux camps opposés et contraintes aujourd'hui de se partager pacifiquement un continent : l'Union européenne et la Russie.

Les vagues d'indépendance qui débouchent sur l'éclatement de l'ex-URSS en décembre 1991 marquent un tournant décisif. Désormais, la voie semble ouverte à une relation débarrassée des anciennes pesanteurs, des défiances et des suspicions. Il est temps apparemment de s'engager dans une véritable coopération. Entre les deux nouveaux ensembles que sont la Fédération de Russie, où ne demeurent que ceux qui, en principe, y sont de leur plein gré (Tchéchénie mise à part) et l'Union européenne, qui entre avec le Traité de Maastricht (7 février 1992) dans une nouvelle phase de maturation : tout est à définir, tout est à inventer.

De même avec ces Etats, qui ont retrouvé une existence étatique que l'ancienne Union soviétique avait effacée et qui aspirent à rejoindre l'« Europe », qu'ils identifient avec la stabilité retrouvée et avec la consolidation définitive de leur indépendance, une nouvelle relation est à mettre sur pied. L'Union doit trouver son point d'équilibre, sans heurter la Russie ni se plier à son désir d'exclusivité.

Le rideau que Yalta avait abaissé sur l'Europe, au cœur de l'Europe et entre la Russie et l'Europe, entre l'Europe et les Etats de son pourtour, a continué pendant toute cette période à jeter son ombre sur cet espace, à l'est de l'Union, encore incertain de son devenir.

Après quinze années de tâtonnements, d'ambiguïtés, d'une lente émergence d'un nouveau mode de relations, il semble qu'aujourd'hui le moment soit venu de clarifier, d'approfondir et de redéfinir ces liens.

Le moment en somme d'en finir avec Yalta.



# UE-Russie : une relation introuvable

L'Europe regarde vers la Russie, qui apparaît tout à tour comme un gage de multipolarité, le garant nécessaire d'une stabilité à trouver, ou comme l'héritière d'un empire qui n'en finit pas de renoncer à sa puissance et aux mirages de la domination continentale.

La Russie elle aussi regarde vers l'Europe, tantôt avec un soupçon de supériorité, tantôt avec envie pour ce miracle de prospérité, tantôt avec crainte devant la possibilité que soient exportées des valeurs susceptibles de peser sur l'avenir et l'identité même de la Russie.

Il paraît évident que ces deux ensembles ne peuvent pas ne pas dialoguer et ne pas chercher à définir ce qu'ils peuvent avoir de commun ; ils devraient aussi s'attacher à déterminer où sont leurs différences, afin de distinguer entre celles qui peuvent être surmontées et celles qui demeurent irréductibles, et identifier ainsi les champs possibles de leur coopération obligée.

Coopération obligée, d'abord parce que la Russie et l'Union européenne sont reliées par 2 200 km de frontières communes et par un formidable réseau de pipelines et de gazoducs dont l'UE dépend pour son approvisionnement énergétique. La Russie, contrairement aux idées reçues, n'est pas moins dépendante de ce consommateur docile et à l'appétit vorace, dont elle aurait bien du mal à se passer ; sauf à réorienter stratégiquement ses exportations, ce qui n'est pas aisé compte tenu de la rigidité des transits et qui ferait naître de surcroît une dépendance vis-à-vis d'un importateur autrement redoutable : la Chine. Pas aisé non plus étant donné sa dépendance commerciale envers ce partenaire qui lui fournit l'essentiel des produits industriels et de consommation dont elle a besoin pour son développement.

Développement des échanges, besoins d'une coopération intensifiée compte tenu des problématiques planétaires que l'on voit émerger, que ce soit l'environnement, l'éducation, les transits ou les visas – tout laisse à penser que la nouvelle relation qui est en train de se forger devra dessiner une nouvelle carte de l'Europe.

Les données du problème semblent relativement claires : d'un côté, l'« Union européenne » émergente, qui comporte à l'époque douze membres et qui jette les fondements d'une union monétaire et d'une politique de sécurité ; de l'autre, une Russie qui, avec le Traité de Minsk du 21 décembre 1991, met sur pied une organisation renvoyant une image symétrique de celle de l'Union : la « Communauté des Etats indépendants » comptera elle aussi douze membres<sup>1</sup> dès 1993 et adoptera une Charte et un projet d'union économique. Entre les deux ensembles, des Etats européens situés dans l'ancien espace du Pacte de Varsovie viennent, avec la chute du Mur, de retrouver leur liberté de choix et regardent du côté de l'Europe et de l'OTAN pour s'y ancrer plus fermement.

Des deux côtés, on proclame avec la même conviction la volonté de coopération et de dialogue, voire plus, celle d'un partenariat stratégique qui mettrait fin définitivement à un siècle marqué par la confrontation, la défiance et la rivalité et ouvrirait une page nouvelle de l'histoire du continent européen réconcilié.

Et pourtant, à l'aune de ces attentes, la décennie qui va suivre va être celle des insatisfactions, des déceptions, des malentendus. Au-delà des textes multiples, des accords, des réunions, la relation ne parvient pas à se nouer et moins encore à trouver sa substance. Sans doute parce qu'elle reste dominée par une méfiance existentielle.

La Russie voit dans la progression ininterrompue de l'Union, qui paraît de surcroît inéluctablement calquée sur l'élargissement de l'OTAN, une menace qui la vise, y compris dans ses possessions les plus chères – après les Etats baltes, ce pourrait être le tour de l'Ukraine et de la Géorgie.

La progression de l'Union n'est pas, comme celle de l'OTAN, uniquement une question d'accords et de réformes militaires ; l'UE a une vitalité et une vivacité telles que les pays qui y adhèrent changent profondément et durablement. Comme si un nouveau Rideau de fer s'abaissait entre les anciens satellites et alliés et la Russie nouvelle, de plus en plus isolée. Ce Rideau, qui plus est, n'est pas immobile, et avance d'une façon inéluctable, lente et pacifique, mais non moins redoutable pour celle qui se perçoit, toujours ou de nouveau, comme une citadelle assiégée.

Plus grave, tout en proclamant la parité, le respect mutuel, et sa volonté de coopérer, l'Union ne cache pas ses ambitions : transformer la Russie de l'intérieur, la convertir aux « valeurs communes européennes », la démocratiser. Pour le Kremlin, cette volonté se

1. Les anciennes républiques de l'URSS moins les Pays baltes ; la Géorgie n'a rejoint la CEI qu'en 1993 à cause du conflit en Abkhazie.

lit comme un défi, une tentative de plus de la corrompre, une menace pour son identité, voire pour son essence.

Du côté de l'Union, les motifs de méfiance ne sont pas moindres : le raidissement intérieur de la Russie et ses incessantes dérives autoritaires ne laissent guère escompter la convergence des modèles. Surtout l'hésitation de la Russie à en finir avec son passé, son incapacité à accepter et reconnaître les nouvelles réalités dans son étranger proche ; la poursuite de fins impériales avec le déclenchement, auquel elle ne paraît pas étrangère, puis l'utilisation, des conflits gelés, vieil instrument de domination, ou le recours plus récent à l'arme énergétique comme instrument d'influence ; tout cela ne cesse d'inquiéter.

Deux questions nous taraudent : Qu'est-ce que la Russie ? Que veut la Russie ? Mais elles restent sans réponse et empêchent l'UE de fonder ses stratégies sur une évaluation précise des intérêts de l'autre.

Alors que l'Union et la Russie doivent se décider sur le chemin à emprunter, que l'accord fondamental qui sert depuis dix ans de seul cadre juridique à la relation UE-Russie arrive à échéance le 1<sup>er</sup> décembre 2007 et demande à être renouvelé, et que l'on ne sait si la Pologne entend lever ou maintenir son veto qu'elle oppose au lancement des négociations, la question se pose de savoir vers où aller, autrement dit comment repenser, refonder et réorienter cette relation.

### **L'Accord de partenariat et de coopération : un partenariat déséquilibré (1994-2003)**

La volonté de voir l'Europe et la Russie se parler, se redécouvrir et trouver un terrain de coopération est ancienne.

Elle figure déjà dans le projet du Général de Gaulle de voir s'établir une Europe de l'Atlantique à l'Oural, qui scellerait la réconciliation du continent après ce siècle de guerres chaudes, puis froides. Cette ambition est reprise dans la décennie suivante par les présidents Mitterrand et Gorbatchev, qui poursuivent, chacun de leur côté, une ambition parallèle sous le vocable de « Maison commune ».

Pourtant ces ambitieux projets ne débouchent sur rien, car l'Europe est encore en train de se faire et l'URSS de se défaire. Elles sont toutes deux trop incertaines de leur devenir pour s'engager dans un rapport sérieux sur leur avenir commun.

En 1994, la donne semble pourtant avoir changé.

Entre l'UE, qui, depuis l'Acte unique, est devenue officiellement l'Union européenne, dotée d'un cadre institutionnel unique, et la Fédération de Russie, qui semble plus sûre d'elle depuis qu'elle vient de sceller la consolidation de la Communauté des Etats indépendants (CEI) au sommet de Minsk et d'arrêter le mouvement centrifuge des indépendances avec le début de la guerre en Tchétchénie, le temps est venu de formaliser la relation et d'ouvrir une nouvelle page de leurs relations.

Le document qui va établir pour la première fois le cadre de ces relations est l'Accord de partenariat et de coopération (APC) signé en juin 1994, à Corfou, pour une durée de dix ans reconductible. Ce document et son intitulé ambitieux sont destinés à marquer l'aube d'une ère nouvelle dans la relation entre ces deux grands ensembles. Et pourtant, le partenariat qui figure en exergue et qui représente une aspiration commune est absent en réalité à la fois du texte et de son application.

L'APC, qui voudrait établir une nouvelle relation politique privilégiée et équilibrée entre la Russie et l'Union, génère d'emblée de multiples ambiguïtés :

- En dépit des ambitions politiques affirmées dans le préambule, l'APC ne réussit à mettre en place qu'un cadre d'accords d'échanges et de coopération économique, de portée essentiellement technique. Dans une démarche « économiciste », qui n'est pas au demeurant étrangère à la pratique de l'UE, l'accord tente de régler la question pratique des échanges et de leur facilitation. « Si l'économie va, le reste suivra » est en somme la philosophie qui dicte cette approche. Le point central en est donc l'extension à la Russie de la « Clause de la nation la plus favorisée », ainsi que la suppression d'un certain nombre de restrictions aux importations, mettant ainsi en place les conditions qui devraient permettre d'établir une zone de libre-échange. L'idée sous-jacente est que l'instauration d'une économie de marché<sup>2</sup>, qui est ainsi encouragée, finira par faire progresser l'évolution politique et générera une stabilité accrue.

Les autres domaines couverts par l'Accord ne sont pas moins importants : transports, énergie, télécommunications, environnement, lutte contre la criminalité, science et technologie, mais ils ont en commun d'être eux aussi traités dans une perspective purement technique.

2. La Russie a été reconnue comme une économie en transition.

Le paradoxe initial est bien là : mis en place à des fins politiques, destiné à traduire la volonté réciproque de changer et d'élever la qualité des relations, l'Accord débouche sur un corpus de textes techniques qui encadrent et régissent les relations, mais sans leur apporter un nouveau souffle ou une nouvelle direction. Alors qu'il est censé lui servir de moteur, l'économique prime sur le politique, lequel en fin de compte en reste prisonnier.

- ▮ Deuxième ambiguïté : la notion de partenariat est une nouveauté dans la typologie des accords européens. Mais ce nouveau type d'accord se situe dans la hiérarchie des textes européens très nettement en deçà des Accords d'association signés avec les pays d'Europe centrale et orientale (le 16 décembre 1991, avec la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie). Il est également en deçà des accords d'« association partenariale » qui ont été conclus avec les pays méditerranéens. La Russie se retrouve donc en bas de l'échelle, traitée ni comme un « partenaire privilégié » ni même comme un partenaire parmi d'autres, mais comme un partenaire secondaire. Cruelle déception, source d'incompréhension et de défiance.
- ▮ Dernière et fondamentale ambiguïté : au lieu que le dialogue politique, dont les modalités sont très détaillées, ne devienne le moteur attendu de cette relation, la dimension politique va au contraire se révéler être un frein à cette nouvelle relation et une source supplémentaire de malentendus.

Ainsi, la mention de la primauté de l'Etat de droit et de la défense des droits de l'homme, l'affirmation de l'existence d'un socle de valeurs communes reposant sur la démocratie inscrits dans le préambule de l'Accord font figure bien plus d'incantations que d'objectifs agréés. Quoi qu'il en soit, pour l'un, il s'agit bien de formules vides et, pour l'autre, on feint de croire que la Russie a adhéré ce faisant à ce corpus de valeurs communes. Illusion !

La politique est également un frein, au sens strict et non plus figuré, puisque la mise en vigueur de l'Accord sera reportée jusqu'en décembre 1997, officiellement à cause des délais de ratification de l'Accord par les Etats membres, la véritable raison étant en fait la guerre en Tchétchénie (la première guerre de Tchétchénie éclate le 11 décembre 1994, soit moins de six mois après la signature de l'APC, et elle sera suivie d'une nouvelle offensive en 1996). Cette période, qui devait voir un rapprochement politique, sera au

contraire celle des condamnations (voir la déclaration de l'UE sur la Tchétchénie en annexe 5). La différence d'approche des droits de l'homme et des peuples est sur le devant de la scène.

Aussi, l'institutionnalisation du dialogue politique également inscrite dans l'APC (sommets biannuels des chefs d'Etat, réunion annuelle du Conseil permanent de Partenariat, Commission de coopération des hauts fonctionnaires, Commission parlementaire entre le Parlement européen et la Douma) encadre parfaitement ces relations et leur dicte une régularité absente jusque-là. Pour autant, la forme n'entraîne pas le fond et ces accords vont rester dépourvus de substance réelle, d'autant que ce qui manque pour animer et étoffer cette relation, ce sont tout d'abord les vrais sujets à aborder ensemble et sur lesquels chaque partie puisse entendre les vues de l'autre : la politique de sécurité et de défense, les voisinages communs, c'est-à-dire les nouveaux adhérents à l'Union (les dix Pays d'Europe centrale et orientale [PECO] qui, depuis 1994-1995, frappent à la porte de l'Union européenne) et les anciennes Républiques soviétiques qui établissent leurs relations directement avec l'UE devraient être au cœur de ce dialogue. Il n'en n'est rien. De part et d'autre, on fait comme si de rien n'était : comme si l'adhésion des anciens satellites du camp socialiste n'avait rien à voir avec la Russie et ne la regardait aucunement, comme si les conflits – gelés depuis la moitié des années 1990 (Abkhazie, Ossétie du Sud, Haut-Karabakh, Transnistrie, ou même Tchétchénie) – pouvaient laisser l'Union indifférente. Total malentendu encore une fois !

Il n'est donc guère étonnant, à en juger par ces malentendus successifs, que, pendant cette décennie, le partenariat Russie-Europe soit resté englué dans les contradictions des uns et des autres.

Pour la Russie, en dépit de cet Accord de partenariat, rien ne change, elle ne semble prête à faire de choix radical ni en faveur de la démocratie ni vers l'Europe, et ne privilégie au contraire qu'une chose : l'approfondissement, ou du moins la tentative d'approfondissement de la CEI.

Depuis le sommet de Minsk en 1991 jusqu'en 2003, le renforcement de la CEI demeure ainsi la priorité de la politique étrangère russe. Ainsi, le 29 mars 1996, Moscou signe un accord d'intégration régionale approfondie avec le Belarus, le Kazakhstan et la Kirghizie. Cette priorité est réaffirmée sans ambages dans les trois documents stratégiques adoptés par la Russie en 2000 : le concept de politique étrangère de la Fédération de Russie, le concept de sécurité nationale et la doctrine militaire. L'étranger proche, le

maintien des liens et la perspective de l'intégration ou de la réintégration demeurent l'axe central de toute la politique russe. Les reculs de politique étrangère sont aussi inquiétants et n'incitent pas Moscou à s'ouvrir et coopérer<sup>3</sup>. L'Europe n'est qu'une préoccupation secondaire. Le partenariat avec l'Amérique est bien plus présent dans les préoccupations de la Russie, surtout après septembre 2001, lorsque la lutte contre le terrorisme fournit aux Etats-Unis et à la Russie, ce dont les Russes et les Européens manquent cruellement quand ils se parlent, à savoir un objectif commun, un ciment à leur relation. En septembre 2003 encore, Vladimir Poutine réaffirme devant l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie que « le renforcement des relations avec les pays de la CEI demeure la priorité inconditionnelle de notre politique étrangère ».

L'Union, de son côté, est bien plus préoccupée par son développement propre que par le devenir russe. La quatrième vague d'élargissement, marquée par l'entrée, le 1<sup>er</sup> janvier 1995, de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, la met au défi de se réformer pour tenir compte d'une Union européenne comptant désormais quinze membres et qui est déjà fort différente de celle des Pères fondateurs. Après le sommet de Maastricht, ce sont les sommets d'Amsterdam, puis de Nice qui marquent les grandes étapes de cette construction rythmée par l'instauration de la Monnaie unique, la signature des Accords de Schengen, la définition des bases d'une politique de sécurité, puis d'une Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD) et, surtout, la reprise de la marche en avant de l'élargissement, avec les négociations qui s'ouvrent progressivement avec chacun des PECO. Tout cela suffit à mobiliser ses énergies et à la détourner d'une préoccupation qui paraît en tout cas bien moins pressante ou immédiate : sa relation avec la Russie.

Celle-ci, même si elle ne donne pas entière satisfaction, mais surtout parce qu'il n'y a ni crise majeure ni, en réalité, de vision alternative, sera poursuivie sans inflexion majeure. C'est pourquoi les documents qui viendront compléter l'APC ne modifieront radicalement ni cette situation ni l'approche d'ensemble ; et ils s'inscriront dans la même logique conditionnelle.

Ainsi en est-il de :

- ▮ la « **stratégie commune** », adoptée en 1999 au sommet européen de Cologne, qui vise la consolidation de l'Etat de droit, l'intégration de la Russie dans un espace économique et social commun,

3. Création du GUAM en 1997, première organisation de son espace sans la Russie (Géorgie, Ukraine, Azerbaïdjan, Moldavie et Ouzbékistan) ; décision concernant la construction de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan en 1999, première tentative de contourner le monopole russe sur le plan énergétique ; bombardement du Kosovo (1999), qui ignore la Russie au cœur de l'Europe ; la même année, Traité FCE et déclaration du sommet d'Istanbul, qui prévoit le départ des bases militaires russes de Géorgie et le retrait des forces stationnées en Transnistrie.

une coopération plus intense dans les domaines de l'énergie, de l'environnement et de la lutte contre le crime organisé.

Cette stratégie commune, censée remédier aux insuffisances et compléter l'APC, reproduit en réalité la plupart des ambiguïtés et des incohérences du document initial. Surtout parce qu'elle reste placée dans le cadre de l'APC. Il n'y a donc pas de remise en cause de la philosophie initiale de l'approche de l'Union : le style interventionniste et conditionnel demeure la règle. Ce n'est qu'un document de plus.

▀ la « **stratégie à moyen terme** » de la Russie vis-à-vis de l'UE, adoptée en octobre 1999, est une réponse de Moscou à cette vision inchangée et insatisfaisante. Elle vise à mettre en forme les relations pour la décennie 2000-2010, avec pour finalité la construction d'une « Europe unie, sans ligne de division ». Ce document, « réponse du berger à la bergère », montre bien la volonté de la Russie d'être traitée en partenaire égal et son refus de se voir dicter des conditions ou imposer des « valeurs communes » qu'elle ne reconnaît ni ne mentionne nulle part.

Ces deux initiatives sont éloquentes : le dialogue fonctionne tellement mal que chaque partie a éprouvé le besoin de produire sa stratégie et l'idée de rédiger une stratégie commune n'a en fait effleuré personne.

Ces années de dialogue difficile vont être encore rythmées par des événements extérieurs et « compliquant » la relation bilatérale :

- ▀ les bombardements au Kosovo (1999) et le raidissement de la Russie qui va s'ensuivre ;
- ▀ l'engagement des négociations d'adhésion pour les dix PECO en octobre 2002 et le processus de leur adhésion, ponctué de référendums, qui mène le 1<sup>er</sup> mai 2004 à l'élargissement à 25 ;
- ▀ le 11 septembre 2001 et le choc terroriste (qui se double pour la Russie de sa propre expérience terroriste lors de la tragédie de Beslan en septembre 2004) ;
- ▀ enfin, les révolutions de couleur, notamment celle de Géorgie en novembre 2003 et celle d'Ukraine en décembre 2004.

La succession rapide de ces événements extérieurs ne va qu'accroître les hésitations de la Russie et raidir son approche vis-à-vis de l'Union. A cet égard, les conditions concernant Kaliningrad

qu'elle pose à l'adhésion des Etats baltes à l'UE sont révélatrices de ses inquiétudes et de sa nervosité. L'accord, conclu le 11 novembre 2002, permet de régler les deux questions soulevées par la Russie, à savoir celle des minorités russophones et celle du transit. La solution est trouvée dans une formule mêlant trois éléments : un délai de six mois pour la mise en œuvre, une ligne de TGV reliant sans arrêt le territoire russe à Kaliningrad, et surtout un transit facilité pour les citoyens russes par l'octroi de visas spéciaux.

S'agissant du dialogue sur la sécurité et la défense, nouveau thème que lui propose l'Union, après l'adoption de la PESD, le paradoxe est que, finalement, la Russie, en dépit de ses tensions avec l'OTAN depuis le Kosovo, se trouve malgré tout plus à l'aise avec cette Organisation et prend plus au sérieux sa relation avec elle que celle qui se construit péniblement avec l'UE dans le domaine de la sécurité.

Dans le domaine économique, la relation – et c'est le seul domaine de succès relatif – marque quelques progrès. En particulier, en 2002, l'Union reconnaît à la Russie le statut d'économie de marché, mais il s'agit là encore plus d'un geste politique que d'une novation économique.

Les échanges entre l'Union et la Russie vont quasiment doubler dans la période 1996-2004, mais ils restent marqués par un déséquilibre structurel permanent : l'UE importe des produits bruts énergétiques, la Russie importe des produits finis et de consommation. Les importations de l'Union représentent plus de 50% des exportations de la Russie ; en revanche, les importations industrielles de la Russie ne constituent que 11% du total des exportations de l'Union. La dépendance n'est donc pas nécessairement du côté que l'on imagine.

De part et d'autre, on peut noter toutefois un volontarisme qui est nouveau, d'où la disponibilité à certaines concessions. Ce sera pour la Russie le relèvement de son tarif gazier intérieur ; un geste insuffisant, mais malgré tout significatif pour un pays dont tout le secteur industriel en dépend. Du côté de l'Union, un geste réciproque intervient avec la conclusion en 2004 de l'accord bilatéral UE-Russie sur l'entrée de cette dernière à l'Organisation mondiale du commerce (OMC)<sup>4</sup> ; enfin, du côté russe, un autre pas important est franchi avec l'acceptation de principe de ratifier le protocole de Kyoto, qui a permis de débloquer l'entrée en vigueur de cet instrument.

Depuis 1991, les programmes TACIS en faveur de la Russie représentent une énorme machinerie de plus de 1 500 projets, représen-

4. Cette adhésion n'est toutefois pas acquise puisque elle suppose, outre la conclusion de tous les accords bilatéraux, la finalisation de l'accord multilatéral qui n'est toujours pas signé. Les Etats-Unis, qui bloquaient l'accord multilatéral, viennent, au début de 2007, de lever leurs réserves ; mais la Géorgie continue de refuser la signature de l'accord multilatéral pour des raisons liées aux conflits gelés et au refus de Moscou d'accepter une coopération douanière sur les zones non contrôlées de la frontière entre la Géorgie et la Russie.

tant quelque deux milliards d'euros. Ces programmes ont été organisés suivant les lignes des stratégies pays sur quatre ans et des programmes indicatifs nationaux de deux ans. Leur efficacité n'est pas prouvée et l'Union elle-même, dans le jugement porté sur ces programmes, ne s'en cache pas : « l'efficacité des dépenses TACIS en Russie a été faible. Il nous faut déplorer que les objectifs n'aient pas été atteints dans nombre de projets qui ont fait l'objet d'audits et que les projets ont été jugés soutenables dans seulement quelques cas »<sup>5</sup>.

Les accords sectoriels conclus montrent que les centres d'intérêt sont multiples : Accord sur le commerce de l'acier et produits dérivés (1997), Accord sur le commerce des produits textiles (1998), MoU sur la coopération industrielle dans le secteur énergétique (1999), Accord sur la coopération en matière de science et de technologie (2000), Accord dans le domaine de la sûreté nucléaire (2001), Accord sur le commerce de l'acier (2002 et 2003). Mais la coopération économique n'embraye pas malgré tout. Car, au cours de toute cette période, le rapport de forces économiques reste marqué par des déséquilibres : l'Union en passant à 25 Etats membres devient un grand ensemble de 455 millions d'habitants et de 10 000 milliards d'euros (PNB), tandis que la Russie, dont la crise démographique n'en finit pas de s'accroître, se voit redimensionnée à 145 millions d'habitants, avec la perspective d'un déclin continu, puisqu'elle devrait en perdre 21 millions d'ici 2025 (chiffres des Nations unies). Son PNB, qui s'élève à seulement 385 milliards d'euros, soit à peine 3% de celui de l'UE, continue à être le révélateur d'un sous-développement industriel que le nouveau pactole pétrolier et gazier ne parvient pas à réduire. La croissance de 6% qu'elle maintient depuis ces dernières années ne rivalise pas avec les croissances à deux chiffres des pays de l'Europe de l'Est, des Etats baltes ou des Etats du Caucase.

Ces comparaisons avec l'autre puissance du continent européen ne sont pas pour lui redonner confiance en elle, qu'il s'agisse de son dynamisme économique ou de son avenir. Cela ne l'incite guère à un partenariat redynamisé.

### **L'obligation de rénovation (2003-2007)**

#### **La politique de voisinage : une ébauche imparfaite**

On sent bien dans ces conditions – la stratégie des espaces com-

5. Conclusions du Conseil sur le programme TACIS-Russie, rapport de la Cour des comptes 2743,GA, 17 juillet 2006.

muns en est la première et imparfaite traduction – que la relation ne peut plus être la même tant les changements sont en réalité des ruptures. Cela est vrai pour l'Union où le passage à 27 est un véritable changement d'échelle : l'élargissement à 27 modifie radicalement son fonctionnement, mais aussi sa *Weltanschauung* (vision du monde). Cela est encore plus vrai pour la Russie, avec la vague démocratique que connaissent la Géorgie, puis l'Ukraine, et qui menace de toucher le Belarus ou le Kirghistan, déclenchant un séisme au sein de la CEI et obligeant la Russie à repenser ses relations avec les Etats indépendants de son voisinage.

La première et non la moindre différence est à trouver dans la vision que l'Union a de la Russie. Sa politique envers la Russie ne sera plus jamais la même. Avec l'entrée dans l'UE de dix nouveaux Etats dont huit PECO (Etats baltes, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Slovénie et République tchèque), ainsi que récemment de la Bulgarie et de la Roumanie, ce sont les anciennes nations dominées par l'URSS et marquées par leurs expériences négatives et leur défiance, qui entrent de plein pied dans les organes de décision de l'Union européenne et sont désormais à même d'influer sur la politique vis-à-vis de la Russie et de la CEI. Cette nouvelle donne sera particulièrement évidente dans la toute nouvelle approche qui se fera jour lors de la Révolution orange en Ukraine. L'UE, la troïka, Javier Solana, les Etats membres et, notamment, la Pologne vont participer pleinement à la négociation. L'Union va, pour la première fois dans cette région, devenir un acteur à part entière et non plus un simple observateur.

De son côté, la Russie inaugure une nouvelle ère de plus grande affirmation des nouveaux instruments de sa politique étrangère : elle consolide sa zone d'influence gazière dans l'ensemble de la CEI, sans hésiter à recourir à des instruments brutaux : interruptions de l'approvisionnement, pressions, menaces, prise de contrôle des sociétés de distribution. Pour éviter des concurrences non souhaitées, elle signe un contrat de 25 ans avec le Turkménistan.

Mais la principale nouveauté est ailleurs : cette politique d'influence gazière et énergétique ne s'arrête pas à la frontière de l'Union et la Russie n'hésite pas à rechercher des moyens d'influence accrue dans ce qu'elle ne cesse de considérer comme son ancienne zone d'influence. Ainsi en Lituanie, elle rachète en 2002 les parts dans la raffinerie de Mazeiki Nefta cédées par l'américain Williams et, ce faisant, Youkos devient la première entreprise du pays. En Lettonie, Transneft cherche à prendre possession du ter-

minal de Ventspils. En Ukraine, Lukoil et TNK prennent le contrôle des raffineries du pays, tandis que la Russie la menace de la contourner pour le transit gazier par la Pologne, puis par la voie directe baltique.

L'Union a pressenti le besoin d'une évolution en mettant au point une nouvelle stratégie : au Conseil européen de Thessalonique, dès juin 2003, la Politique européenne de voisinage (PEV) est lancée. Elle concerne les Etats qui vont rester sur les marches de la nouvelle Europe à la suite de la dernière vague d'élargissement. Cette politique vise donc la Russie, mais aussi l'Ukraine, le Belarus et la Moldavie. Et d'emblée, la politique de voisinage part à nouveau sur une base ambiguë : certes la PEV<sup>6</sup> reconnaît la nécessité d'une refondation de la politique vis-à-vis de la Russie après ce « retour à l'Europe » des pays d'Europe centrale et orientale.

Yalta est terminé et il faut ouvrir une page nouvelle. Mais, une fois encore, le malentendu n'est pas levé : la Russie n'entend pas être « un voisin parmi d'autres » et c'est pourtant la seule chose qu'on lui propose.

De surcroît, notamment sous l'insistance de la France, cette politique de voisinage perd bientôt cette spécificité initiale et est-européenne pour englober les voisins méditerranéens<sup>7</sup>. Elle perd en même temps sa cohérence et s'affiche encore plus qu'auparavant comme une simple alternative à l'élargissement, qui, du reste, ne dit pas son nom.

La Révolution des roses en Géorgie va finir de faire voler en éclat l'apparente logique géographique de cette politique et, malgré le refus initial d'envisager l'extension aux pays du Caucase, la Géorgie est invitée à y participer. Dès mars 2004, le bénéfice du nouveau statut est étendu d'emblée aux deux autres Etats sud-caucasiens (Arménie et Azerbaïdjan).

Le malentendu grandit : s'agit-il, comme les nouvelles démocraties (Géorgie, Ukraine) feignent de le croire, d'une perspective d'adhésion à l'Union, qui se fonderait sur leur toute récente conversion démocratique. Mais alors que fait-on de la Russie, qui n'a jamais vraiment clarifié sa position quant à une candidature ultérieure ? Elle n'est pas explicitement candidate à l'adhésion, mais n'en a jamais exclu la perspective, sans pour autant s'engager sur la voie d'une démocratisation interne.

La Commission européenne et la Commissaire aux relations extérieures ne cessent de démentir cette interprétation : le voisinage ne vaut ni promesse ni même préparation à l'adhésion. Les

6. ENP en anglais.

7. Au fil du temps, ces voisins d'Afrique du Nord obtiendront même la part du lion des aides inscrites dans le cadre de la politique de voisinage : ainsi, en 2006, le Maroc et la Tunisie bénéficient de 350 millions d'euros d'assistance financière de l'UE, tandis que l'Ukraine, la Moldavie et les trois pays du Caucase totalisent pour leur part 180 millions de dollars. Une des propositions de la présidence allemande en 2007 est au donc le rééquilibrage des deux pôles pour que l'Est de l'Europe bénéficie de 50% du nouvel instrument financier unique de la politique de voisinage.

Etats concernés n'en continuent pas moins de vendre à leurs opinions la politique européenne de voisinage comme un pré-plan d'adhésion, non sans parallélisme avec le Plan d'action pour l'adhésion (MAP) de l'OTAN. Le langage et la forme des plans d'action donneront d'ailleurs plutôt raison à ces Etats, car la liste exhaustive des conditions posées par l'Union européenne incite tout lecteur à s'interroger immédiatement sur ce que devrait être le stade suivant, une fois ces conditionnalités satisfaites.

Avec Moscou, ce malentendu s'aggrave : en effet, la Russie, qui est toujours à la recherche d'une place à part dans sa relation avec l'Union, peine à trouver une quelconque spécificité, en se voyant proposer un statut identique à celui de ses voisins ukrainiens, géorgiens ou moldaves. Encore une fois, elle se considère comme sous-estimée, « banalisée », ramenée au rang de voisine parmi d'autres. Dans ces conditions, il n'est guère étonnant qu'elle décline cette nouvelle invitation et considère que le plan de voisinage n'est pas fait pour elle. La Russie refuse donc de prendre part à la politique de voisinage.

Cette fois encore, la politique de l'UE ne répond pas à ses ambitions vis-à-vis de la Russie, pas plus qu'elle ne répond aux attentes de cette dernière. Comme cela est le cas depuis les prémises de cette relation, il n'y a une nouvelle fois ni partenariat, ni stratégie, ni même de politique digne de ce nom.

### **La stratégie des quatre espaces, une promesse non tenue**

« Pas un voisin parmi d'autres ». Qu'à cela ne tienne, l'Union va chercher et proposer une nouvelle variante d'un nouveau Partenariat.

Le sommet UR-Russie du 21 mai 2004 est l'occasion de proposer à la Russie la nouvelle stratégie des *quatre espaces communs* : espace économique ; espace liberté, sécurité et justice ; espace coopération sur la sécurité extérieure ; et espace recherche/éducation et culture.

Encore une fois, ce « pas en avant » sera un pas de côté : en effet la conception de ces quatre espaces diffère considérablement d'un côté et de l'autre : s'agissant de l'espace liberté et justice, l'UE veut y parler d'abord de lutte contre le crime organisé et d'immigration illégale, tandis que la Russie entend privilégier la question des visas. De même, s'agissant de sécurité extérieure, la Russie voudrait se voir proposer une cogestion et une codécision en matière de gestion de crise. Enfin, elle n'entend pas donner satisfaction à

l'Union européenne quant à l'inclusion des nouveaux voisins dans le champ de la coopération. Pour elle, ces nouveaux voisins sont au contraire *son* étranger proche et donc relèvent de sa gestion exclusive. Dès le sommet de la Haye du 25 novembre 2004, une première crise se profile précisément sur ce sujet : la Russie n'entend pas accepter que l'espace commun soit une façon pour l'UE d'acquérir un droit de regard sur le voisinage commun, qu'elle considère comme « son étranger proche ».

Même déception sur le dossier sécurité et justice, où des attentes se formaient, la coopération accouche d'une souris : au sommet de Sotchi en mai 2006, la Russie, en lieu et place d'une nouvelle politique de visas qui lui conférerait un statut spécial vis-à-vis de Schengen, obtient des changements mineurs par la facilitation de visas pour certaines catégories spéciales (étudiants, hommes d'affaires, etc.) et en échange d'une concession de taille avec la signature d'un accord de réadmission.

S'agissant de l'espace économique commun, la feuille de route y est même moins précise qu'elle ne l'était dans l'APC et se garde d'indiquer quelles normes seront applicables.

L'espace sécurité extérieure est celui qui pouvait apparaître le plus prometteur car il se trouve à l'intersection de véritables intérêts communs sur la lutte contre le terrorisme et la non-prolifération, des enjeux que la guerre en Irak vient de mettre en évidence. Mais en dépit d'une intensification institutionnelle (multiplication des rencontres à Bruxelles entre l'ambassadeur de Russie et le Comité politique et de Sécurité, désignation par Moscou d'un officier de liaison auprès de l'Etat-major de l'UE, sessions spéciales sur le terrorisme avec la participation des ministres de la défense), la relation UE-Russie ne parvient pas à décoller. En réalité, les attentes sont, cette fois encore, différentes : la Russie voudrait utiliser cette relation comme une possibilité de codécision et donc, en termes clairs, empêcher un autre Kosovo ou empêcher l'UE de s'impliquer davantage dans les conflits à sa frontière (Moldavie) ; à l'inverse, l'Union voit dans cette nouvelle coopération une véritable porte d'entrée dans la zone qui est aujourd'hui voisine de la Russie, mais aussi de l'UE afin d'y assumer un rôle plus actif. L'exemple est donné en mai 2006 lorsque la Russie accepte de convertir le contingent de maintien de la paix russe en Moldavie en une opération internationale incluant du personnel UE, sous la forme d'une participation des forces du bataillon polono-ukrainien. Cette « avancée » fait toutefois long feu. La Russie pose très

vite une pré-condition qui contredit son acceptation de principe. Elle exige comme préalable le règlement politique du conflit en Transnistrie. Bien entendu, cette exigence reporte aux calendes grecques la mise en œuvre de toute multilatéralisation de la force de maintien de la paix.

## La crise

La Russie pour sa part est bien incapable de formaliser ce qu'elle veut, toute occupée qu'elle est en ces années 2004-2006 à « guerroyer » avec ses voisins, à utiliser dans le désordre et sans véritable plan d'ensemble, les pressions économiques, énergétiques, politiques tantôt sur l'Ukraine, tantôt sur la Géorgie. Elle ne s'interdit pas non plus de recourir aux mêmes moyens vis-à-vis de pays dont elle oublie qu'ils sont désormais dans l'Union. Cette amnésie récurrente, cette incapacité à accepter totalement et à faire siennes les nouvelles frontières, qu'elles soient celles avec les nouvelles républiques indépendantes ou celles des républiques désormais intégrées à l'Europe (Etats baltes, ou même Pologne), et donc les frontières de l'Europe, montre qu'en fait Yalta n'est pas complètement soldé, du moins dans l'esprit des dirigeants russes. C'est peut-être là une des clefs d'une relation inachevée, incomplète et intrinsèquement insatisfaisante.

Cette politique, sans direction claire, s'accompagne d'une réaffirmation de la place et de la stature de la Russie sur le terrain international et, partant, de sa relation avec l'UE. Le ministre russe des affaires étrangères, Sergueï Lavrov, redouté à Bruxelles pour la raideur qu'il imprime parfois à ses propos, s'est par exemple insurgé contre l'approche du type « l'UE dirige et la Russie doit suivre ». « La Russie n'acceptera plus d'être un objet de la politique de l'UE », a-t-il indiqué<sup>8</sup>. Cette affirmation de la souveraineté et de la spécificité russes est faite dans les différentes enceintes internationales et pas seulement à l'UE ; ainsi en est-il à l'OSCE, que la Russie ne considère plus comme son instrument privilégié et dont elle stigmatise désormais les ingérences, notamment en matière de surveillance électorale.

Cette nouvelle affirmation russe coïncide bien entendu avec son poids réaffirmé dans les équilibres énergétiques et le nouveau pouvoir que lui confèrent les revenus croissants du pétrole dans cette conjoncture de prix forts. Mais le déséquilibre énergétique en

8. Sommet de Moscou de mai 2005.

sa faveur est aussi la résultante d'une politique très volontariste par laquelle Moscou reprend possession de ses ressources intérieures, proclame sa volonté de conserver dans tous les cas une part déterminante dans les capitaux des sociétés énergétiques (affaire TNK/BP) et dénonce les accords de répartition dans les exploitations de l'Est sibérien.

Cette politique s'accompagne d'un raidissement intérieur, dont l'affaire Youkos est symptomatique, mais qui correspond aussi à l'éviction progressive des libéraux pro-européens des sphères du pouvoir russe. La dérive autoritaire paraît se consolider avec des mesures symboliques, telle que l'interdiction des ONG œuvrant pour la défense des droits de l'homme, la reprise en main progressive des médias, les assassinats, dont ceux de plus en plus fréquents de journalistes, et en particulier celui d'Anna Politovskaïa.

L'utilisation de plus en plus brutale de l'arme énergétique, dont la crise du gaz ukrainien de l'hiver 2006 est symptomatique, finit par déteindre sur les relations UE-Russie. Elle fait prononcer à Angela Merkel des termes depuis longtemps exclus du vocabulaire politique germano-russe tels que « inacceptable » ou « confiance ruinée ».

La visite à Sotchi de Mme Merkel, en janvier 2007, à l'aube de la présidence allemande, n'arrêtera pas la dégradation des relations. Et la crise UE-Russie atteindra son point culminant avec le veto mis par Varsovie sur l'ouverture des négociations pour le renouvellement de l'APC, qui échoit en novembre 2007.

Varsovie exige en effet, comme pré-condition de son acceptation à l'ouverture des pourparlers, que la Russie lève l'embargo qu'elle impose, sous prétexte de normes sanitaires, à ses importations de viande et de blé polonais. La Pologne exige également que la Russie ratifie le Protocole sur le transit annexé à la Charte sur l'énergie.

Ce veto polonais prend tout le monde par surprise au sein des instances européennes : les uns s'attendent à ce que la Pologne cède au dernier moment, les autres comprennent un peu tard que la question est trop symbolique et trop politique pour Varsovie pour autoriser un recul. De fait, ce veto va marquer une véritable rupture dans l'histoire de la relation UE-Russie et ce, à plus d'un titre :

- C'est la première fois que les relations bilatérales séparées qui avaient dominé la relation UE-Russie depuis le début, sans que

cette anomalie n'ait jamais été relevée et moins encore dénoncée<sup>9</sup>, sont mises en cause. C'est la première fois également que l'un des Etats membres impose à l'Union de multilatéraliser son contentieux bilatéral et d'en faire l'affaire de tous.

- ▮ C'est la première fois surtout que l'un des « nouveaux » membres va à l'encontre de la majorité ; qu'il les défie sur une question de politique extérieure et, qui plus est, utilise son droit de veto à l'égard de la Russie. Certes, la Pologne avait déjà joué un rôle prépondérant lors du déroulement de la crise ukrainienne et de la Révolution orange, mais il s'agissait alors d'un rôle de catalyseur et de médiateur de l'action européenne, alors que cette fois la Pologne va aller directement à l'encontre des positions des membres anciens de l'UE. Surtout, loin de céder à leurs pressions, elle va maintenir sa position jusqu'au bout et refuser de lever le veto.
- ▮ Pour la première fois aussi, l'énergie, dont le rôle n'a cessé de se développer en filigrane de cette relation UE-Russie, est au centre de cette crise alors que ce sujet avait toujours été traité soit en bilatéral (accord germano-russe sur le pipeline sous la mer Baltique), soit de façon plus discrète. L'UE est désormais contrainte de reconnaître l'existence de cette « dépendance » énergétique pressentie, mais pour laquelle elle n'avait jamais dû tirer de conséquence politique. Jusque-là en effet, le fournisseur russe était réputé fiable. C'est cette fiabilité qui, depuis la crise avec l'Ukraine, le Belarus, et dans une moindre mesure la Géorgie, apparaît moins évidente.

La crise entre l'UE et la Russie est donc à la fois **économique** dans ses causes immédiates, et **politique** en raison des évolutions divergentes entre d'un côté une Union, au sein de laquelle le curseur s'est déplacé vers l'anticommunisme, la défiance et le refus de toute compromission vis-à-vis de Moscou, et de l'autre, une Russie qui, dans son affirmation souverainiste, ne récusé pas un modèle autoritaire qui l'éloigne davantage de la voie européenne. Cette crise, enfin, est **institutionnelle**, puisque, avec la fin programmée de l'APC, le refus de la PEV par la Russie, les dysfonctionnements de la politique des quatre espaces<sup>10</sup>, le blocage du renouvellement des négociations par le veto polonais, la relation semble sur le point de perdre ses repères et son cadre institutionnel.

En ce printemps 2007, deux facteurs supplémentaires viennent encore compliquer la relation entre l'Union et la Russie : le plan

9. Même lorsque Silvio Berlusconi choisit de se singulariser au sommet de Rome en décidant, sans se préoccuper des positions des autres Etats membres ou du consensus, de « délier » la situation intérieure en matière de droits de l'homme et la question de l'intégration de la Russie.

10. Echec de l'adoption des feuilles de route lors du sommet de La Haye de novembre 2004.

Kosovo et le projet américain de bouclier antimissile. La situation est paradoxale car, dans l'un et l'autre cas, la responsabilité de l'UE est très secondaire. Dans l'un, le plan Ahtisaari est d'inspiration plus américaine qu'européenne ; dans l'autre, l'Union n'a tout simplement été consultée ni par les Etats-Unis ni par les Etats européens qui envisagent d'en accepter des bases. Il n'en reste pas moins qu'aux yeux de Moscou, ces deux projets soulignent la faille principale de sa relation avec l'UE : elle n'est pas consultée.

Toute relation, surtout si elle se veut privilégiée, devrait permettre à la Russie d'obtenir sinon un droit de regard, au moins le droit de prendre part au débat sur des questions qui concernent directement sa sécurité. Or, ni sur le Kosovo et le plan Ahtisaari ni sur la question du bouclier antimissile et son déploiement éventuel en Pologne et en République tchèque, Moscou n'a été entendue. La Russie en conclut que, sur ces questions de « sécurité européenne », le dialogue avec l'UE n'est pas un dialogue sérieux et, d'une certaine façon, cela peut aussi vouloir dire que l'UE n'est pas une organisation très crédible sur ces thèmes. Sergueï Iastrjembski, conseiller spécial du président Poutine pour les questions européennes, souligne très à propos que « la Russie voudrait bien dialoguer davantage avec l'UE sur les questions de sécurité », mais que « le Conseil OTAN-Russie est le modèle d'une coopération institutionnelle efficace ». Il ajoute que « toute discussion sur la sécurité européenne dont seraient exclues la Russie et l'OTAN serait dénuée de sens »<sup>11</sup>.

Ainsi à la question de fond de savoir qui est l'interlocuteur principal de la Russie pour les questions de sécurité, de voisinage, voire d'énergie, Moscou donne encore la primauté à l'OTAN et aux Etats-Unis et peine à voir en l'Union son partenaire naturel.

C'est à tout cela, aux causes immédiates et conjoncturelles de la crise, mais aussi à cette défiance « existentielle » entre des Européens dont une partie considère encore la Russie comme l'héritière de l'URSS, et une Russie qui peine à voir qu'elle est aujourd'hui davantage une puissance européenne qu'une puissance planétaire ne traitant qu'avec les Etats-Unis, que les uns et les autres doivent apporter une réponse. C'est à ce prix que pourra avoir lieu une véritable relance de la relation UE-Russie.

11. Conférence de M. Iastrjembski, le 22 mars 2007, à l'IFRI, Paris.

# La relation incertaine avec les « Etats du voisinage »

Si l'Union n'arrive pas à sortir de l'ambiguïté avec la Russie et à mettre sur pied une politique qui en soit une, il n'est pas étonnant que la relation avec les pays de l'ancienne URSS<sup>12</sup> ne soit guère plus satisfaisante. D'autant que ces derniers ont toujours occupé, aux yeux de Bruxelles et des autres capitales européennes, une place secondaire, Moscou étant la cible privilégiée du Partenariat. Et ces pays le rendaient bien à l'Union, en voyant d'abord en l'OTAN et en Washington la chance d'une diversification politique vis-à-vis de leur ancienne puissance de domination exclusive.

Cette relation présente d'emblée une première difficulté qui est celle du vocable à utiliser pour désigner le groupe des Etats à l'est de l'Europe, aujourd'hui concernés par la politique de voisinage. Pas de dénomination qui puisse les regrouper de façon satisfaisante : l'appartenance à la CEI n'est pas un élément suffisant, puisque c'est également le cas de l'Asie centrale. Celle au voisinage est ambiguë, puisqu'y sont également inclus les pays du pourtour méditerranéen. L'ancienne appartenance à l'URSS l'est encore moins. Ces pays, qui sont aujourd'hui tous (sauf le Belarus) dans la politique de voisinage, pourraient être définis, comme l'espace « gris » entre Russie et Union, entre démocratie et post-soviétisme. Cet espace du « ni-ni » qui ne relève plus de la sphère d'influence exclusive de la Russie (en dépit des ambitions récurrentes de celle que résume la notion d'« étranger proche ») et qui ne figure pas ou pas encore sur la carte d'un élargissement ultérieur.

Comme toutes les régions ayant un statut indéterminé, cette région est sujette à d'autant plus d'instabilité, car les intérêts des uns, les limites d'action des autres, les possibilités de coopération, tout reste flou et l'imprécision entraîne des difficultés d'appréciation. Elle pourrait entraîner des erreurs de calcul. C'est d'ailleurs ce que redoutent toujours ces Etats à l'indépendance encore fragile ; que le Kremlin, faisant une erreur d'appréciation, ne soit tenté par une politique de remise en cause de l'indépendance et par un retour en force. D'où les espoirs placés dans l'UE et dans l'OTAN

12. N'est examinée ici que la partie européenne de la Russie, directement « voisine » de l'UE (Moldavie, Ukraine, Belarus, Arménie, Géorgie et Azerbaïdjan) ; les pays d'Asie centrale, vis-à-vis desquels la politique de l'UE se présente en des termes radicalement différents, ne sont pas abordés.

attendant plus de ces institutions que ce qu'elles peuvent offrir aujourd'hui ; et d'abord la garantie de leur sécurité.

Un bilan de la période écoulée permet de mieux comprendre où en est cette relation entre l'Union européenne et les Nouveaux Etats indépendants (NEI) quinze années après les processus d'indépendance.

### **Les hésitations de l'Union (1990-2003)**

L'entrée de l'Union dans cette zone se fait, pourrait-on dire, à reculons. Incertaine de sa légitimité, inquiète des aspirations de pays qu'elle connaît peu et des conflits qu'elle redoute, soucieuse surtout de ne pas paraître créer une rivalité avec une Russie qu'elle veut surtout et d'abord « engager », l'Union européenne est surtout pusillanime. Elle est également dépourvue de stratégie véritable vis-à-vis d'une région qu'elle découvre.

Les instruments de la politique européenne dans cette région sont, et ce n'est dans doute pas un hasard, curieusement similaires à ceux qu'elle a mis au point pour sa relation avec la Russie.

L'APC, les programmes TACIS sont tout aussi mal gérés, mal dépensés et peu efficaces que dans le cas de la Russie. En Ukraine, en Géorgie, en Moldavie, les sommes consacrées sont nettement inférieures à la fois à ce que l'UE dépense pour la Russie et à ce que les Etats-Unis engagent dans cette zone<sup>13</sup>.

S'agissant des conflits, l'UE s'en occupe peu ou de façon très distante. Une tentative de portée et de durée limitées sera celle de la mise sur pied en 1997 d'un « Réseau de prévention des conflits » qui devait réunir des ONG financées par la Commission pour travailler sur les questions de conflits et lui fournir analyses et recommandations. Ce programme se termine en 2001 par une recommandation d'une implication plus marquée de l'UE, qui ne sera guère suivie d'effet.

Les raisons pour lesquelles l'UE n'a pas eu de politique suivie pour l'ensemble de cette région sont, à peu de choses près, les mêmes que celles qui expliquent son indécision à s'engager vis-à-vis de la Russie :

- en premier lieu, les développements intérieurs de l'UE, prioritaires (Maastricht, Amsterdam, Nice), qui focalisent les énergies ;
- l'absence d'instruments de politique extérieure, jusqu'au

13. Si l'on compare les aides UE et les aides américaines, l'écart est considérable sur la période 2001-2005 ; les Etats-Unis offrent 650 millions de dollars hors assistance militaire (140 millions de dollars), ce qui représente un montant total d'environ 790 millions de dollars sur cinq ans. A titre de comparaison, l'assistance financière de l'UE (avant la mise en place de l'instrument financier de voisinage) est pour la Géorgie de l'ordre de 20 millions par an, soit au total 100 millions sur cinq ans, c'est-à-dire près de huit fois moins que les Etats-Unis. L'écart est moins grand pour l'Ukraine qui reçoit près de 500 millions de l'UE pour la même période et 620 millions des Etats-Unis, assistance financière comprise.

moment où l'UE, en 1999, s'est dotée d'un Haut Représentant pour la PESC et, avec le Traité de Nice, des règles et des institutions qui donnent à la PESD des organes de décision et des instruments pour agir ;

- ▮ les tiraillements entre le Conseil et la Commission, cette dernière étant la seule dotée de moyens et d'une stratégie, font obstacle à un engagement plus déterminé. Ainsi dès 1995, dans une communication de la Commission, sont énumérées les « bonnes » raisons pour l'UE de s'intéresser davantage au Caucase : démocratie, stabilité, énergie, environnement sont les thèmes d'ores et déjà identifiés. Mais cette communication, même si elle montre que l'UE a su identifier ses intérêts dans la zone, ne sera pour autant suivie d'aucun effet pendant une décennie ;
- ▮ l'absence de consensus entre les Etats membres sur la nécessité ou l'intérêt d'une politique concertée vis-à-vis des NEI, ou sur les arbitrages à opérer entre eux ; et la concurrence avec d'autres priorités : pour l'Allemagne, c'est la relation avec les futurs adhérents d'Europe centrale ou de la Baltique. Pour d'autres, ce sont les Balkans ou le Moyen-Orient.

Il faut également tenir compte de l'inhibition de l'UE vis-à-vis d'une zone, dont elle a intériorisé qu'elle faisait partie de la sphère d'influence de la Russie, qu'elle était son « arrière-cour », qu'elle-même n'y avait, par conséquent, aucune légitimité. Partant, elle n'a pas eu non plus la volonté de rivaliser avec une Russie qu'elle ne souhaite pas voir s'opposer à elle, mais au contraire attirer dans un partenariat privilégié.

Cette volonté d'éviter la compétition repose sur une vision ancienne, dérivée de la Guerre froide et de la Détente, celle du « jeu à somme nulle » où tout nouvel arrivant sur un terrain déjà occupé ne peut accroître son influence qu'aux dépens de la puissance en place. Cette vision qui est, et ce n'est pas sans importance, aussi celle de la Russie, est confortée, pendant toute cette période initiale par le jeu américain. En effet, l'arrivée des Etats-Unis comme acteur et partenaire des NEI, et leur influence croissante dans cette région, en particulier comme artisans de la construction de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan lancé en 2000, ou comme soutien aux projets d'intégration de ces Etats à l'OTAN est vue par la Russie bien sûr, mais aussi par l'Union européenne, comme un facteur irritant, déstabilisant et, en fait, non conforme aux normes de jeu établis : celles du « jeu à somme nulle » précisément.

Il est remarquable à cet égard que l'Union européenne qui, dès cette époque, démontre un intérêt croissant pour les ressources énergétiques de la région Caucase-Caspienne et développe très tôt ses projets Traceca et Inogate, recule ensuite par rapport à ses ambitions affichées et aux potentialités qu'elle a perçues la première, pour céder la place aux Américains. L'Union n'osera pas s'engager pour soutenir les projets qu'elle a élaborés : et très vite, faute de financement et de volonté politique véritable, ces deux instruments prémonitoires se révéleront inopérants et seront quasiment abandonnés par l'Union.

Cette incapacité à occuper une place que la nouvelle donne géopolitique lui ouvre se remarque encore plus sur le terrain qui devrait le plus interpeller l'Union et l'obliger à agir : celui des conflits gelés. Il y a, à la porte immédiate de l'Europe élargie, quatre conflits – Transnistrie, Ossétie du Sud, Abkhazie, Haut-Karabakh, qui ne devraient pas laisser l'UE et les Etats membres indifférents. D'abord parce qu'ils concernent des Etats frontaliers de l'Europe : l'Ukraine, la Russie, la Moldavie, et avec les trois Etats du Caucase, une zone de transit et de communication stratégique. En outre, ces conflits présentent le risque non négligeable d'une escalade débouchant sur une confrontation directe entre ces pays (Ukraine-Moldavie-Russie, ou Russie-Géorgie, ou encore Arménie-Azerbaïdjan-Turquie) ou d'un débordement vers l'Europe. Ils sont dotés d'une charge explosive et de nuisance qui va bien au-delà des territoires sur lesquels ils se déroulent. Sans compter les effets induits : zones de non-droit, de trafics en tous genres, qui sont comme des « zones franches » aux confins de l'Europe attirant tous les commerces illicites.

Face à ces défis, la politique de l'Union se présente davantage comme une accumulation de moyens, d'instruments plus ou moins différenciés, que comme une stratégie. Elle ne s'attache donc pas aux spécificités qui différencient l'Ukraine du Belarus ou la Moldavie des pays du Caucase. A leur égard, la politique de l'UE – justement parce qu'elle est une « non-politique » – reste également distante, également passive, uniformément inefficace et sans visibilité ni lisibilité pour les populations de ces Etats. On est devant un cercle vicieux : aux yeux de l'opinion publique, l'UE ne fait rien, n'a pas d'intérêt propre et, du fait de cette perception, ses investissements et ses financements passent inaperçus. C'est ainsi que l'Union a réussi à être entre 1997 et 2003, le premier donateur pour les conflits situés en Géorgie (Abkhazie et Ossétie du Sud)

sans que cela ne lui vaille un rôle accru dans les processus de règlement ou une reconnaissance particulière.

L'Union n'existe pas dans cette région du monde pour laquelle elle n'a ni élaboré une stratégie ni expliqué ses finalités. Au point que lorsque la politique de voisinage se met en place en 2003, l'UE ne dispose ni d'une vision claire des pays qui devraient figurer ou non dans cette nouvelle catégorie ni des critères qui devraient présider à une telle inclusion. Conçue en réalité davantage pour satisfaire l'amour-propre des pays contigus aux nouveaux adhérents (Ukraine, Moldavie, Belarus), la PEV se verra élargie à deux autres régions pour des raisons sans liens entre elles : à l'Afrique du Nord, d'une part, la France s'efforçant de rééquilibrer les intérêts européens vers la Méditerranée ; au Caucase, de l'autre, pour cause de révolutions de couleur et de démocratisation inespérée. Même en dessinant la nouvelle carte de son voisinage, l'Union ne sait ni ce qu'elle veut exactement, ni qui elle veut y inclure, ni à quelles fins. A aucun moment, l'UE ne donne le sentiment de forger une politique. Elle paraît plutôt se la faire imposer par les événements extérieurs.

### **Un engagement plus marqué et plus différencié de l'Union européenne (2003-2007)...**

Le lancement de la politique de voisinage correspond à un véritable tournant de la politique de l'UE à l'égard de ces Etats de l'ancienne URSS, qui est dû à la concomitance de plusieurs facteurs nouveaux.

D'une part, et c'est sans doute le facteur primordial, l'UE a changé, dans ses structures comme dans sa dimension. A l'intérieur, la phase de maturation est achevée : les processus liés à l'élargissement aboutissent en 2004 à la grande vague d'adhésions ; puis les référendums de 2005 sur le projet de Traité constitutionnel instaurent une pause de réflexion, propice à une redéfinition des intentions de l'Union.

De l'autre, sur les plans institutionnel et décisionnel, la maturation est également achevée : l'UE dispose désormais de toute la palette d'instruments nécessaires pour conduire une politique au-delà de ses frontières : les organes de la PESD se rôdent (Haut Représentant, COPS, Représentants spéciaux de l'UE pour les différentes zones de crise<sup>14</sup>, Etat-major de l'UE, opérations PESD dans différentes régions du monde, création d'un instrument

14. RSUE pour le Caucase du Sud (2003), la Moldavie (2005) et l'Asie centrale (2006).

financier unique pour la mise en œuvre des Plans d'actions de la Politique européenne de voisinage...). Les moyens financiers eux-mêmes augmentent : en 2007, le nouvel instrument de la PEV est doté de 12 milliards d'euros sur la période 2007 à 2013<sup>15</sup>.

L'élargissement de l'UE n'amène pas mécaniquement une relance de la politique vers les NEI, uniquement parce les priorités qui obstruaient le paysage ont été dégagées. Elle a une composante beaucoup plus politique et exprime une volonté qui n'existait pas jusque-là. En effet, les nouveaux membres de l'UE n'entrent pas en fermant la porte derrière eux, mais bien au contraire comme des éclaireurs. Ils se sentent liés par une étroite solidarité et redevables à ceux qui sont restés derrière, dans le *no man's land*, toujours à la merci d'une recrudescence des appétits russes. Et ce n'est pas seulement par esprit de philanthropie : ils ressentent également le besoin, pour garantir leur propre sécurité, d'enclaver la Russie dans un cordon d'Etats démocratiques et stables qui l'empêcheront de tenter l'irréparable.

Pour toutes ces raisons, les nouveaux Etats européens, en particulier les Pays baltes, mais aussi la Pologne, vont avec beaucoup d'énergie s'atteler à placer la question de l'Ukraine, celle de la Moldavie et celle de la Géorgie à l'ordre du jour des instances politiques de l'Union.

Deux facteurs extérieurs vont accélérer cette prise de conscience des nouveaux enjeux de l'UE à l'Est : les révolutions de couleur, autrement dit la question démocratique, d'une part ; la question énergétique, de l'autre.

Les révolutions de couleur vont provoquer une prise de conscience au sein de l'Union. Elle l'oblige en effet à repenser cet espace qu'elle considérait, sans trop s'y intéresser, comme un espace post-soviétique et non « pré-démocratique ». Ces Etats, qui avaient été relégués à une transition inachevée, voire considérée comme inachevable, font soudain irruption sur la scène européenne. La révolution géorgienne d'abord, puis la révolution ukrainienne vont bousculer ces préjugés et faire redécouvrir l'existence de sociétés civiles, d'institutions en voie de démocratisation (presse, ONG,...) et les nouvelles potentialités de ces Etats.

Ces deux révolutions vont, chacune à sa façon, avoir un impact sur la politique de l'UE :

15. Sur cette enveloppe, les pays méditerranéens reçoivent la part du lion (2/3 du montant) et les pays de l'Est le tiers restant. L'Allemagne, qui a déjà pris parti dans le passé pour un rééquilibrage en faveur de l'Est sans avoir gain de cause, s'est fixé, parmi les objectifs de sa présidence, celui de parvenir à imposer une égalité de traitement financier entre le Sud et le Nord.

- ▶ La Révolution des roses va obliger l'UE à reprendre ses travaux inachevés sur la politique de voisinage et rouvrir son dossier pour y inclure non seulement la Géorgie, dans les semaines qui vont suivre la Révolution et la mise en place de ses nouvelles institutions (élections présidentielles de janvier et parlementaires de juin 2004) ; mais aussi les deux autres Etats du Caucase, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, pas au nom de la démocratie, mais en celui d'une approche régionale, déjà inscrite dans les orientations de l'Union et qui sera confirmée à cette occasion. La nouvelle ouverture démocratique de la Géorgie suit de peu la redécouverte de l'importance stratégique de la région du Caucase. Une communication de la Commission du 13 mai 2003 en témoigne : « Safe and secure export routes for Caspian oil and gas will be important for EU security of energy supply as well as crucial for the economic, social and political development of the Caspian region ». La Stratégie européenne de sécurité adoptée le 12 décembre 2003 (la Révolution des roses a eu lieu le 23 novembre 2003) reconnaît elle aussi que : « l'UE devrait prendre un intérêt plus actif et plus soutenu envers la région du Caucase ». La relative compréhension dont Moscou fait preuve vis-à-vis de la Révolution des roses, comme du nouveau gouvernement qui en est issu, libère quelque peu l'Union européenne de ses frilosités : si la Russie laisse faire la démocratie, tolère un gouvernement qui affiche l'intégration européenne et euro-atlantique comme l'une de ses priorités<sup>16</sup>, cela devrait signifier aussi que Moscou se montrera moins méfiante vis-à-vis d'un engagement accru de Bruxelles dans ce qu'elle considérait jusque-là comme « son étranger proche ».
- ▶ La Révolution orange va, quant à elle, peser de tout son poids sur la machine européenne même et sur sa maturation politique. La crise ukrainienne, qui se déroule en direct sous les yeux des instances européennes, l'interpelle plus directement. Pour la première fois, l'Union va oser s'impliquer comme acteur, médiateur, négociateur dans une crise qui est le terrain de prédilection de son partenaire russe. L'UE va affirmer son droit d'exister, de faire entendre sa voix et de peser sur l'issue des événements. C'est en soi une petite révolution. Cette rupture avec la tradition précédente de neutralité est due au rôle

16. Les premières visites du président Saakachvili ont lieu à Strasbourg, Berlin et Paris, bien avant Washington et Moscou.

très particulier joué par la Pologne et son président Kwasniewski pour forcer la décision au sein de l'UE, avec le soutien des NEI, en particulier les trois Etats baltes, et faire comprendre que Bruxelles cette fois ne saurait rester muette. Pour la première fois, le Haut Représentant, Javier Solana, représente et incarne vraiment, « une volonté politique » de l'Union, pour le plus grand succès de celle-ci. Coup d'essai et coup de maître ! L'Union parvient à ses fins : les élections vont se dérouler sans interférence, permettre l'expression de la volonté populaire qui ne fait déjà plus de doute, tout en évitant à la fois, et c'est presque cela le plus important, la crise ouverte avec Moscou et la guerre civile intérieure, dont le spectre menaçait.

Si, dans le cas de la Géorgie, la réserve observée par le Kremlin encourage l'Union à être plus audacieuse, c'est, pour l'Ukraine, le succès des audaces diplomatiques européennes qui vient nourrir l'affirmation d'une nouvelle dynamique politique.

Ces deux Révolutions posent brutalement à l'Union une question qu'elle aurait préféré esquiver : celle de la démocratisation. Il s'agit de savoir si l'Union européenne, qui a été jusqu'ici, à travers sa politique d'élargissement, le principal exportateur de démocratie et de stabilité sur le continent, peut désormais laisser au seul acteur américain le monopole de la « transformation démocratique » dans le reste du continent européen. Et si l'UE n'est pas prête à cette dévolution de compétence, alors se pose une question plus complexe encore : comment démocratiser, sans élargir ? Ce que précisément l'UE n'a encore jamais fait et qu'elle ne sait comment faire.

La question énergétique, en redonnant de l'actualité à la recherche d'une diversification, ravive l'intérêt européen pour l'Ukraine, le Caucase et la Caspienne. Surtout après les crises successives de l'hiver 2005-2006 (première utilisation de l'arme énergétique contre la Géorgie) et de l'hiver 2006-2007 (crises russo-ukrainienne, russo-géorgienne, russo-biélorusse), l'UE se saisit activement du dossier de l'énergie. Toutes les structures de l'UE – Parlement, Commission, Conseil – se penchent sur la question de la sécurité de l'approvisionnement et concluent, comme dix ans auparavant, à l'intérêt d'assurer des réseaux de diversification en particulier à travers le Caucase : le pipeline Nabucco est l'une des armes de cette diversification. Une réunion tenue le 26 juin 2006 autour du Commissaire européen concerné voit un

certain nombre de pays (Autriche, Bulgarie, Hongrie, Roumanie) plaider pour la relance d'un projet qui, avec ses 3 400 km de pipelines, devrait amener le gaz de la Caspienne de l'Asie centrale vers l'Europe à l'horizon 2012.

Devant ce double défi – celui de la démocratisation, c'est-à-dire de la défense de son identité, et celui de la sécurité énergétique, c'est-à-dire de son indépendance politique –, l'UE va répondre en assumant ses responsabilités :

- ▶ Bien sûr la démocratisation demeure la priorité ; et puisque c'est le grand mouvement qui embrasse toute la région, l'Union ne saurait rester indifférente et extérieure. Il importe qu'elle joue son rôle pour soutenir et consolider ce processus qui a émergé sans elle.
- ▶ La seconde responsabilité concerne la stabilité. L'Union doit cette fois s'engager plus activement sur la question des conflits. Le constat est sans appel : les conflits sont le principal frein à une véritable démocratisation et à un développement économique sans entraves ; ils offrent à la Russie une possibilité de levier et de déstabilisation, dont on ne sait quand elle voudra l'utiliser. Ils offrent aussi, à des groupes mal définis, des possibilités infinies de trafics, de contournements, de non-droit, qui viennent peser sur le développement économique étroitement lié à la démocratisation et représentent des risques croissants d'instabilité. Surtout ces risques aujourd'hui diffus peuvent menacer la stabilité de l'ensemble européen lui-même car les frontières ne sont pas étanches. Et, surtout après l'élargissement, l'Union sait qu'elle est plus vulnérable parce que plus exposée à l'importation d'éléments d'instabilité en provenance de ces zones ; il s'agit donc aussi de « sa » sécurité.

L'implication toujours plus active de la politique américaine dans ces pays, légitimise aussi, et d'abord à ses propres yeux, la politique de l'Union. En effet, si les Etats-Unis peuvent être aussi actifs, et tolérés par la Russie, l'Union européenne, qui n'a pas d'intérêts stratégiques propres, ne devrait pas a fortiori susciter de réactions trop négatives. Mais la prudence demeure, il importe de ne pas aller trop loin et de ne pas provoquer une réaction russe. La politique du « *Russia first* » devient ainsi progressivement une politique du « *Russia aware* »<sup>17</sup>, mais dans certaines limites car il ne s'agit pas d'une politique de « *forget Russia* ».

17. Voir Nicu Pospescu, « Europe's unrecognized neighbours: the EU in Abkhazia and South Ossetia », CEPS working document, n. 260, mars 2007.

### **... qui demeure néanmoins inachevé**

#### **La politique de démocratisation est inaboutie.**

Les vagues de démocratisation ont réveillé la machine européenne, qui, comme en Russie, comptait davantage sur l'APC, l'aide technique TACIS et les différents programmes économiques de la Commission pour entraîner insensiblement une évolution vers l'ouverture et la démocratie. Cette démocratisation induite, dogme auquel les Européens n'adhéraient qu'à moitié, les dispensaient de programmes spécifiques et de politique volontariste. D'autant que certains ne sont pas vraiment persuadés que la démocratie soit « faite pour ces pays », et trouvent dans ce scepticisme de quoi alimenter encore davantage la passivité.

Il aura fallu la série des révolutions de couleur, la mise en forme idéologique que lui a donnée l'administration Bush, pour réaliser que l'intuition et le volontarisme américains avaient touché juste, même s'il apparaîtrait plus tard que la profondeur ou la carte de ce mouvement ont sans doute été amplifiés.

Aussi, l'Union européenne est-elle confrontée à un défi immédiat : comment participer au soutien et à la consolidation d'une démocratie à laquelle elle n'avait pas cru et qu'elle n'avait pas contribué à faire émerger. Prenant le bateau en route, l'UE s'efforce dans ce domaine, de ne pas engager une compétition malsaine avec les Etats-Unis. Elle cherche plutôt à s'inscrire en complément et à s'en tenir à ses domaines d'excellence ou d'expérience. Ainsi, dans le cas de la Géorgie, elle ne cherchera pas à rivaliser avec les programmes américains destinés à la formation de l'armée, ou de soutien démocratique aux principales institutions du pays (parlement, ministère de l'intérieur), mais concentre ses efforts dans un seul domaine : celui de la justice et de l'Etat de droit. La mission EUJUST Thémis, première opération PESD hors des frontières de l'Union, est mise en place le 16 juillet 2004. Cette mission est une demi-réussite puisque le gouvernement géorgien adoptera en mai 2005 une stratégie pour la réforme de la justice pénale directement inspirée des travaux des experts de l'UE. Mais cette réussite est aussi un demi-échec, puisque cette stratégie reste largement sur le papier, sans prise sur la réalité du système pénitentiaire en proie aux abus, aux violations des droits de l'homme et aux pressions politiques. Paradoxalement, le système pénitentiaire est à la fois l'une des tâches les plus sombres dans le bilan des nouvelles auto-

rités issues de la révolution démocratique, et le domaine dans lequel l'Union européenne s'est engagée le plus directement. La visibilité et la crédibilité de l'UE n'en sortent pas renforcées.

L'engagement de l'Union européenne est aussi compliqué dans tous ces pays par la présence d'autres institutions européennes ou internationales avec le risque de télescopages ou recouvrements. Qu'il s'agisse du Conseil de l'Europe très présent pour les élections et l'autonomie locale, l'OSCE pour les conflits et les minorités, ou encore l'observation des élections, tâche pour laquelle elle s'est vu opposer de sérieuses réserves de la part de la Russie ou encore l'ONU présente dans les zones de conflits (MONUG). L'UE voit ainsi son champ d'action circonscrit. Elle ne peut embrasser l'ensemble du champ de la démocratisation. Elle se voit aussi limitée par les instruments à sa disposition pour mettre en œuvre des conditionnalités, pour vérifier, pour imposer des correctifs. Et le principal de ces instruments, les plans d'action du voisinage, celui qui devrait permettre l'encadrement de la politique européenne, est défaillant. S'il énumère des objectifs à atteindre, ceux-ci sont très similaires d'un pays à l'autre, peu en prise avec les réalités et spécificités de chacun. Les objectifs et les conditions posées sont desservies par l'ambiguïté fondamentale pesant sur la finalité de ces plans d'action. S'agit-il ou non d'aider et de préparer ces pays à une adhésion, certes reportée, mais qui reste la perspective vérifiable ?

On pourrait le croire à la lecture de ces documents. Ainsi le Plan d'action de la Géorgie, signé en février 2007<sup>18</sup> ne lève pas cette incertitude fondamentale et reste empreint d'une ambiguïté très diplomatique : « The European Union takes note of Georgia's expressed European aspirations. The level of ambition of the relationship will depend on the degree of Georgia's commitment to common values, as well as its capacity to implement jointly agreed priorities in compliance with international and European norms and principles. The pace of the progress of the relationship will acknowledge fully Georgia's efforts and concrete achievements in meeting those commitments (...) Implementation of the Action Plan will significantly advance the approximation of Georgian legislation, norms and standards to those of the European Union. In this context, it will build solid foundations for further economic integration (...) ».

Faute d'être clair sur cette finalité, le Plan d'action perd de sa force. Les obligations imposées à la partie géorgienne sont très

18. La négociation du Plan d'action de la Géorgie a été l'otage de l'affaire des vols azéris vers Chypre, qui a entraîné le gel de la relation avec l'Azerbaïdjan. La Géorgie, qui n'avait aucun rapport avec cette décision, ni aucune influence pour l'infléchir, a vu l'adoption de ce Plan d'action différée de près d'un an pour cette cause exogène. Cela ne traduit pas clairement la volonté politique de l'UE et ne fait qu'accroître l'illisibilité de sa politique pour les autorités comme pour la population.

nombreuses et énumérées de façon exhaustive et concernent presque tous les secteurs de l'économie ou de la société ; du côté de l'UE, en revanche, on ne trouve que des formules au flou recherché : par exemple « further support TRACECA process » ou « develop cooperation on migration issues », ou encore « encourage the development of diversified infrastructure connected to the development of Caspian energy resources and facilitate transit ».

Dans le langage adopté, les objectifs fixés, les priorités retenues, ces plans se ressemblent, que l'on traite de l'Égypte ou de l'Ukraine en passant par la Moldavie et Israël !

Ces plans ne résultent ni d'une véritable négociation ni de la prise en compte des spécificités de chaque pays ou de ses priorités. Même quand ces dernières sont présentées avec insistance, elles ne figurent pas comme telles dans la version finalement retenue par l'Union<sup>19</sup>.

En conséquence, ces plans d'action ne permettent pas davantage que par le passé d'améliorer la visibilité et la lisibilité de la politique de l'UE. Les citoyens sont bien en peine de discerner, entre les lignes de ces documents bureaucratiques, les véritables intentions de Bruxelles et des Etats membres. Cela est vrai pour les opinions publiques européenne, qui y trouvent de quoi entretenir leur scepticisme et la « fatigue de l'élargissement », comme pour les populations des pays récipiendaires, enclines à faire des comparaisons avec l'aide plus concrète et beaucoup plus visible des Etats-Unis.

19. Prenons encore le cas de la Géorgie : la question des conflits, posée en priorité absolue par les négociateurs géorgiens, ne figure finalement qu'en 6<sup>ème</sup> position des priorités du Plan d'action (après la coopération régionale, largement théorique dans le Caucase tant que le conflit du Karabakh n'aura pas levé l'hypothèque pesant sur les relations des deux voisins de la Géorgie). De même pour la question des visas et de la migration légale, qui représentait une très grande priorité pour les autorités géorgiennes attendues sur ce point par leur population. Si elle est inscrite comme 4<sup>ème</sup> priorité, cette question n'en figure pas moins de façon très rituelle, sans comporter d'engagement spécifique, juste une promesse de « développer la coopération » et d'« établir un dialogue » sur ces questions.

## Une politique énergétique et économique à la recherche d'elle-même

Les communications de la Commission ne cessent depuis quinze ans de mettre l'accent sur l'importance de la question énergétique dans l'approche de pays tels que l'Ukraine ou les pays du Caucase et, au-delà de la Caspienne, des pays d'Asie centrale. Des études de faisabilité ont été menées. Il est toutefois remarquable qu'il ait fallu attendre le 29 août 2006 pour que, sur proposition de la Commission, le Conseil finisse par acter le passage au « stade autorisé » de la construction du pipeline Nabucco. Ce pipeline, raccordé au Bakou-Tbilissi-Erzerum, doit transporter le gaz d'Azerbaïdjan, du Turkménistan et du Kazakhstan, via le Caucase et la Turquie, vers l'Europe (Bulgarie, Roumanie, Hongrie et Autriche) ; il devrait être lancé en 2008 et achevé en 2012. Il s'agit d'un projet de 4,6 milliards

d'euros, qui devrait acheminer quelque 30 milliards de mètres cubes de gaz par an. Ce pipeline pourrait également, le moment venu, être raccordé à l'Iran. Or il faut relever que ce projet d'importance considérable pour la diversification énergétique est approuvé dans la plus grande discrétion au milieu de toute une série de décisions concernant le projet *Trans-European Energy Networks* (TEEN). Les programmes Nabucco et TEEN sont très mal connus en dehors du cercle des experts, en tout cas bien moins connus que leurs concurrents russes, comme le gazoduc Blue Stream, qui doit passer sous la mer Noire et apporter du gaz russe à la Turquie, ou le pipeline baltique germano-russe qui a fait couler beaucoup d'encre notamment dans les pays de transit d'Europe centrale, lesquels risquent d'être privés d'une part essentielle de leurs revenus.

De son côté, la Russie dispose avec Gazprom non seulement d'un véritable pouvoir de marchandage, mais aussi d'une stratégie cohérente, qui se décline en trois points :

1. s'assurer en amont le quasi monopole des sources de production par le biais d'accords à long terme avec les fournisseurs d'Asie centrale (voire en attirant l'Iran) prévoyant le branchement sur le réseau de distribution russe<sup>20</sup> ;
2. s'affranchir autant que possible des contraintes tenant aux pays de transit, soit par le contournement (Pologne) soit par l'acquisition des réseaux de distribution (République tchèque, Ukraine) ou encore par l'entrée dans le capital des principales compagnies du secteur (MOL en Bulgarie, Hongrie et Roumanie) ;
3. s'affranchir des anciennes solidarités par une libération des prix (Biélorussie, Géorgie, Ukraine) rendue possible par l'absence réelle d'alternative au gaz russe.

Face à cette stratégie cohérente qui prend forme depuis déjà plusieurs années, l'Union européenne fait figure de novice. Pour seule stratégie, elle propose sa charte de l'énergie, sans disposer de moyens réels pour amener la Russie à y adhérer. Elle n'est pas encore capable de s'entendre sur une stratégie globale commune, qu'il s'agisse de définir les priorités en matière de tracés (le choix du gazoduc baltique reste exemplaire de la prépondérance des stratégies nationales), ou de mobiliser les ressources nécessaires pour investir dans les infrastructures d'avenir (le financement du projet Nabucco reste dépendant des capacités de financement

20. En échange du soutien apporté à sa filière nucléaire civile.

nationales des investisseurs hongrois, roumains, autrichiens, bulgares et turcs).

En matière économique, les autres instruments politiques de l'UE restent peu ciblés et ne s'attaquent pas aux causes réelles des difficultés économiques de ces pays en transition. La politique commerciale qui consiste à accorder à ces pays, après l'élimination des quotas et la clause de la nation la plus favorisée<sup>21</sup>, le Système de préférences généralisées ou comme dans le cas de la Moldavie, en janvier 2006, « le SPG plus »<sup>22</sup>, soit l'accès préférentiel aux marchés européens<sup>23</sup>, ne modifie pas radicalement la donne. En effet, les économies de ces pays, en dépit de taux de croissance relativement élevés (souvent à deux chiffres) n'ont ni une capacité de production ni une qualité de production (problèmes notamment de standardisation) qui leur permettent d'emblée d'utiliser ces instruments d'accès aux marchés. En conséquence, les échanges ne parviennent pas à décoller entre les pays du voisinage et l'Union. La part de l'Arménie dans le commerce de l'UE est de 0,02 % des importations et 0,04 % des exportations : ces chiffres pour la Géorgie sont respectivement de 0,04% et 0,03%. Seul l'Azerbaïdjan en raison de ses exportations d'énergie figure de façon plus préminente dans le commerce de l'UE.

### L'engagement de l'UE sur les questions de stabilité et de sécurité se précise lentement.

La question de la résolution des conflits a été longtemps le domaine dans lequel l'UE s'est montrée la plus réservée et la plus distante. C'est dans ce domaine que le sentiment qu'il s'agissait là d'une chasse gardée russe a contraint et empêché le développement d'une politique affirmée de l'UE.

Mais en dépit de cette autolimitation, il ne fait guère de doute que depuis 2003, l'implication de l'UE dans la question des conflits a suivi une courbe ascendante.

Il faut se remémorer qu'en 2003, la discussion au sein des instances du Conseil à Bruxelles au moment de la nomination du Représentant personnel du Haut Représentant pour le Caucase est assez vive. Un certain nombre de pays, dont la France, juge à l'époque que l'UE n'a pas de rôle propre à jouer en matière de conflits et ne doit pas interférer avec les responsabilités déjà définies de l'OSCE (Transnistrie et Ossétie du Sud), de l'ONU et du Groupe des Amis (Abkhazie), de l'OSCE et du Groupe de Minsk (Haut-Karabakh). Cette posi-

21. Qui figurent dans les APC.

22. Cette possibilité, également accordée aux pays du Caucase, permet d'exporter certains biens (dont la liste est fournie) hors droits de douane ou avec des tarifs douaniers réduits.

23. La Géorgie et l'Arménie bénéficient en plus du système SPG du « traitement d'économie de marché » (réservé aux économies reconnues comme « économies de transition »).

tion l'emporte sur ceux qui seraient enclins à accepter de donner un mandat plus large au nouveau RSUE, le Finlandais Heikki Talvitie.

Depuis lors, l'Union a fait du chemin. La question des conflits gelés est certainement l'un des sujets sur lequel l'entrée des dix nouveaux membres en 2004 modifie la perception d'ensemble et donne à l'UE une conception plus exigeante de son rôle dans son voisinage. Aussi prend-elle progressivement sa place dans les enceintes et les processus de règlement des conflits.

C'est le cas en **Transnistrie**. Les relations de l'UE et de la Moldavie régies, ici comme ailleurs, par l'APC adopté en 1994 et entré en vigueur en 1998 pour une durée de dix ans, ne parviennent pas à imprimer la marque de l'UE sur la situation régionale et ce conflit en particulier. En 2004, l'UE manifeste pour la première fois un intérêt plus direct pour tenter de désamorcer les tensions entre Chisinau et Tiraspol grâce à l'implication de Javier Solana et de son équipe du Secrétariat du Conseil dès août 2004. Mais il faut attendre 2005, quand, forte de son implication efficace dans la résolution de la crise ukrainienne, l'UE s'engage avec une détermination nouvelle. Le plan d'action du voisinage, adopté en octobre 2005, envisage ouvertement une implication de l'UE dans la recherche d'un règlement pour le conflit. C'est également en octobre 2005, que l'UE obtient d'entrer de façon plus directe dans le format de négociation, qui de « penta latéral »<sup>24</sup> s'élargit à sept, pour inclure deux observateurs : les Etats-Unis et l'Union européenne. Dès mars 2005, l'UE a aussi désigné un Représentant spécial pour la Moldavie<sup>25</sup> : Adriaan de Szeged. Enfin, le 30 novembre 2005 à Odessa, le Haut Représentant Javier Solana et la Commissaire aux relations extérieures, Bettina Ferrero-Walder, lancent solennellement la mission de surveillance de la frontière entre la Transnistrie et l'Ukraine (EUBAM) qui vise à tarir les exportations illégales et trafics qui constituent une des sources principales de revenus illégaux du régime de Tiraspol. Elle confie aussi à l'agence Frontex, dont le siège est installé à Varsovie, une mission de coopération entre l'Ukraine et la Moldavie sur la gestion frontalière.

En 2006, percée encore plus spectaculaire, l'UE obtient de la Russie l'acceptation de l'internationalisation des forces de maintien de la paix, exclusivement russes jusque-là. Il s'agit de la 14<sup>ème</sup> armée, dont le départ a été demandé par l'OSCE, en même temps que le retrait des bases militaires russes de Géorgie lors du sommet d'Istanbul de 1999. Mais, depuis lors, les choses n'ont

24. Format 2+3 : Moldavie, Russie, Transnistrie, Ukraine et OSCE. Format 5+2 : Moldavie, , Russie, Transnistrie, Ukraine, OSCE et deux observateurs : UE et Etats-Unis.

25. Sur le modèle de ce qui existe déjà depuis 2003 pour le Caucase du Sud.

avancé ni sur le retrait de la 14<sup>ème</sup> armée ni sur une éventuelle internationalisation de la présence militaire, Moscou ayant fait marche arrière, en demandant que les préalables politiques d'un règlement soient arrêtés avant de procéder à la redéfinition du format de la force. Il n'en reste pas moins que cette acceptation même théorique marque une rupture : c'est la première fois que Moscou reconnaît, même assortie de conditions et de délais, la possibilité et donc la légitimité d'une présence militaire de l'UE dans ce qui était hier encore son empire ! Certes depuis lors, cette offre timide n'a pas été concrétisée, mais cette brèche est bien réelle.

Au **Caucase**, la nomination du successeur du Représentant personnel du Haut Représentant pour le Caucase du Sud (Peter Semneby succède, en 2006, à Heikki Talvitie) est l'occasion d'un élargissement du mandat. Le premier mandat en juillet 2003 se limitait à apporter un « soutien aux institutions » déjà présentes dans le règlement des conflits (ONU, Groupe des Amis de la Géorgie, OSCE) sans prévoir un rôle propre pour l'UE et le RSUE ; cette fois, le nouveau mandat confié à Peter Semneby va un peu plus loin en demandant au Représentant spécial « d'assister à la création des conditions pour le règlement des conflits ». Cette prudente affirmation de son rôle ne se fait pas d'un coup. La nomination du Représentant spécial ne simplifie pas d'emblée la carte institutionnelle et notamment les relations de celui-ci avec d'une part la Commission, d'autre part les ambassadeurs des Etats membres et la Présidence. Avec les conséquences que l'on peut imaginer en termes d'incohérence et de brouillage institutionnel. A titre d'exemple, rappelons que l'UE est présente comme observateur à la commission tripartite conjointe pour la négociation sur l'Ossétie du Sud (JCC), mais que ce siège est occupé par la Commission européenne en raison de l'aide qu'elle apporte à la réhabilitation de la zone de conflit et au financement des séances de ladite commission. Pourtant, la Commission ne dispose d'aucun mandat pour exprimer une position politique dans un domaine qui relève de la PESC et du second pilier. En revanche, le RSUE, qui a un mandat désormais explicite pour soutenir le processus, n'a ni voix au chapitre ni siège d'observateur. Pour autant, lors de chacune de ses visites dans la région, le RSUE se rend dans les zones de conflit, y rencontre les leaders séparatistes, prend une part de plus en plus active aux discussions en cours.

L'**Abkhazie**. On a pu donc dire que, loin de pouvoir s'impliquer et jouer un rôle direct sur la situation des conflits, l'Union a jus-

qu'ici privilégié une approche « de biais ». Celle-ci est justement apparente en Abkhazie, où l'UE, dépourvue de tout rôle direct, s'est contentée d'intervenir en appui du Groupe des Amis. Au sein de ce groupe, c'est encore une fois le représentant de la Commission (en charge des projets de réhabilitation et d'aide humanitaire) qui siège comme observateur. Le rôle de l'UE, sans être négligeable puisque, de 1997 à 2006, elle aura dépensé 25 millions de dollars (contre 8 millions de dollars en Ossétie du Sud), se limite à des objectifs non directement liés à la résolution du conflit et qui ne peuvent avoir aucun impact immédiat sur celui-ci. Il en est ainsi de la réhabilitation de la centrale hydroélectrique d'Engouri, des opérations de déminage dans la région de Gali, du soutien à des infrastructures hospitalières, et, plus timidement, des activités d'aide à la formation de la société civile. Jusqu'à présent, les actions comme le financement de l'UE restent éminemment « apolitiques ».

En dépit de ce rôle très ténu des institutions et programmes européens dans cette zone de conflit, leur présence sur le terrain n'en a pas moins suscité une certaine évolution de la société et des autorités séparatistes envers l'Europe. D'une attitude entièrement négative, fondée sur la conviction que l'Occident (UE et OTAN confondues) ne soutenait que la Géorgie et son intégrité territoriale et n'avait donc rien à offrir aux Abkhazes (qui ne pourraient donc compter que sur Moscou), les dispositions ont bien évolué. La période récente a permis d'identifier au sein des populations concernées, l'apparition de sentiments davantage pro-européens ; cette même inflexion se constate dans les déclarations des dirigeants séparatistes : « We have one aspiration, to be in Europe. We want openness and dialogue for the EU »<sup>26</sup>. De façon paradoxale, et sans que cela ne puisse être directement lié aux positions de l'UE, le traitement de la question du Kosovo suscite un nouvel espoir, les dirigeants séparatistes et la population y puisant une raison d'espérer eux aussi de sortir de leur isolement international. A contrario, les très nombreuses déclarations qui ont suivi les élections de mars 2007, exprimant le refus tant de l'UE que des Etats membres d'en reconnaître la légitimité, ont hypothéqué cette perspective.

**Le Haut-Karabakh.** S'agissant du conflit au Haut-Karabakh, l'UE s'est montrée traditionnellement encore plus en retrait que dans les autres conflits, puisque cette fois le conflit concerne deux de ses partenaires, tous deux liés à elle par des accords APC, puis par la politique de voisinage, les plans d'action ayant été adoptés

26. Déclaration du président Bagapsh du 21 mars 2006.

simultanément le 14 novembre 2006. L'UE a donc eu tendance à laisser opérer le Groupe de Minsk (France, Etats-Unis, Russie) sous les auspices de l'OSCE. Cette situation était rendue encore plus compliquée par l'inexistence de représentations formelles de la Commission à Bakou et à Erevan. Depuis la nomination du RSUE, les choses ont bougé avec les visites régulières entreprises sur le terrain du conflit. Toutefois, l'espoir de progrès apparu à deux reprises dans le cadre des négociations au sein du Groupe de Minsk – lors des sommets de Key West en 2001, puis lors des sommets de Rambouillet et de Bucarest en 2006 – a tempéré les velléités d'une plus forte implication de l'UE. Il apparaît aujourd'hui que là, comme dans les autres conflits du Caucase, un progrès réel ne pourra venir que d'une redéfinition des responsabilités et des rôles respectifs des partenaires et des acteurs internationaux, dans laquelle l'UE devra prendre toute sa place.

Deux autres exemples valent d'être particulièrement relevés :

Le premier concerne l'affaire de la BMO (*Border Monitoring Operation*) de l'OSCE à la frontière avec la Géorgie en 2005-2006. C'est un cas de figure très particulier où l'UE s'est interdit d'intervenir précisément là où elle aurait pu faire une réelle différence. En décembre 2005, la Russie décide en effet de faire fermer la BMO par mesure de rétorsion envers la Géorgie<sup>27</sup>. Venant de mettre sur pied sa mission frontalière moldave, l'UE représente une option possible de substitution à l'OSCE. Mais, par crainte de se retrouver placée dans une situation de confrontation entre la Géorgie et la Russie, l'UE décline cette responsabilité et se contente de l'option minimaliste. Elle accepte de créer une petite mission d'experts de gestion frontalière, qui ne reprend pas l'ensemble des tâches de surveillance de la défunte BMO. Ainsi, l'UE s'interdit à la fois d'intervenir pour aider à apaiser la relation russo-géorgienne sur le segment de frontière le plus problématique (celui qui contrôle la vallée de Pankissi et les incursions de terroristes). Elle s'interdit surtout à ce stade de poser la question et d'apporter sa contribution, même limitée, à la surveillance des segments de frontière « incontrôlés » qui correspondent aux deux zones de conflits d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud.

Toutefois, ce que les autorités géorgiennes, peu au fait des méandres bruxellois, ne détectent pas, c'est que, dans la pusillanimité de l'UE, il y a un élément nouveau. La décision de s'engager sur ce terrain est en soi une révolution de pensée de l'UE ; cette mission, pour limitée qu'elle soit, va être très vite élargie d'abord de

27. Officiellement parce que la Vallée de Kodori ne présente plus de problèmes (cf. déclarations du Représentant permanent de la Russie à l'OSCE à l'été 2005).

trois à dix membres (septembre 2005), puis une nouvelle fois en 2006 ; surtout parce qu'elle établit le principe de la légitimité de la présence de l'UE dans ce domaine (frontalier et pour la première fois s'agissant d'une frontière avec la Russie) et sa responsabilité.

D'une certaine façon, cette décision de principe représente le pendant de l'acceptation par la Russie de l'internationalisation de la force en Transnistrie.

L'autre facteur, qui montre que l'Union reste encore en deçà de ce qu'elle pourrait faire, est son attitude dans la négociation des plans d'action. En dépit des demandes réitérées des délégations des Etats concernés, l'UE n'accepte de faire figurer dans aucun des plans d'action la question des conflits en tête des priorités. Au contraire, dans le Plan d'action de la Géorgie, cette question, qui figure pourtant dans tous les sondages d'opinion comme la première préoccupation des Géorgiens<sup>28</sup>, et la stabilisation du territoire, qui semble l'une des grandes attentes vis-à-vis de l'UE, n'apparaissent, dans l'ordre des priorités, qu'en sixième position après la coopération régionale<sup>29</sup>. Non pas que cette dernière ne soit pas jugée très importante par une Géorgie soucieuse d'affirmer sa fonction de transit régional, mais parce qu'en dehors d'un règlement du conflit du Karabakh, et tant que l'embargo azéri à l'encontre de l'Arménie ne sera pas levé, toute discussion d'intégration régionale relève de vœux pieux.

Nous voici donc à l'aube de 2007 avec une situation très intéressante parce que forcément en mouvement :

D'une part, les conflits sont plus gelés que jamais avec des formats qui n'ont pas été revus, des plans de paix qui ne sont pas vraiment discutés, le précédent du Kosovo qui vient figer encore davantage la situation, les tensions récurrentes entre Moscou et ses voisins compliquant encore plus le tableau.

D'autre part, et à côté de ce blocage de fond, il est désormais évident et accepté que l'Union est devenue un acteur à part entière, même si sa place et ses instruments restent à définir. Il est clair également que la Russie ne saurait plus pour très longtemps prétendre être dans cette région et face à ces conflits à la fois une partie, une cause et le seul médiateur.

Symptomatique de toutes ces questions, la proposition d'un nouveau plan en quinze points est présentée par le RSUE Peter Semneby en mars 2007. Plan ambitieux en ce qu'il assigne pour la première fois un rôle global et multiforme à l'UE vis-à-vis des deux conflits sur le territoire géorgien. Ce plan en 60 pages a été préparé

28. Cf. le récent sondage Gorby and Gallup sur l'état de l'opinion en Géorgie (mars 2007).

29. Cet échec à faire entériner par l'UE l'ordre des priorités géorgiennes valide a posteriori l'approche faite par l'auteur en tant que ministre des affaires étrangères : inclure dans chaque priorité un élément lié à la résolution des conflits au lieu de détacher la question des conflits comme une priorité séparée. Cela aurait mieux correspondu à la réalité, qui est que pratiquement tous les secteurs de la politique ou de l'économie géorgienne sont concernés par les conflits gelés.

avec la Commission, ce qui est aussi une nouveauté. Enfin, il relève d'une approche globale parce qu'il s'adresse aux deux conflits, sortant ainsi de la compartimentation régnant jusque-là ; il s'adresse aussi aux différents éléments du problème et présente ainsi une vision globale :

- D la société civile : dans les régions séparatistes, le plan propose de développer à l'intention des populations des programmes culturels et de créer un centre d'information de l'UE à Soukhoumi (ce qui devrait permettre de mieux faire comprendre à la population que l'Union est le premier donateur dans cette région avec des dépenses d'élevant à 33 millions d'euros sur les zones de conflits de 1997 à 2006) ;
- D la question des frontières : le plan vise à mieux assurer le contrôle des trafics illégaux à la fois sur la frontière abkhazo-russe (avec l'envoi de deux policiers experts à Tbilissi pour faire la liaison avec les experts frontaliers de la mission de la MONUG en Abkhazie) et sur celle d'Ossétie du Sud (avec l'extension du mandat de la mission d'experts sur la frontière, étendu jusqu'au tunnel de Rokki qui marque à la fois la frontière russo-géorgienne et celle entre les deux Ossétie). Le plan Semneby suggère en particulier que cette surveillance puisse inclure le recours à des satellites d'observation qui pourraient ainsi déceler les trafics d'armes ; ce qui suppose vraisemblablement le recours à une coopération spécifique, l'UE ne disposant pas pour sa part des matériels nécessaires à ce type d'inspection ;
- D l'élargissement des formats de négociation : une participation directe de l'UE est suggérée au travers d'observateurs ou, de préférence, à titre plein ;
- D l'internationalisation des forces de maintien de la paix : ce sujet hautement sensible est également abordé et le plan considère la participation de l'UE comme souhaitable, celle-ci devant être prête à envoyer des bataillons de maintien de la paix ; cette proposition est toutefois assortie d'une condition de taille puisqu'elle suppose « l'accord de la Russie et des Parties, c'est-à-dire des autorités séparatistes » ; cette proposition s'inscrit dans la suite de la déclaration faite par Javier Solana lors de la visite du président Saakashvili à Bruxelles (26 février 2007), au cours de laquelle la question avait été soulevée d'une présence européenne dans les régions concernées et l'importance soulignée de contribuer à des mesures de confiance entre les deux parties<sup>30</sup>.

30. « We would like to insist also on the importance we attach to the territorial integrity of Georgia. It will have also all our support and if we can be of any help we will play that role (...) I would like to say clearly we are ready to help in whatever missions are necessary as long as a clear objective can be achieved. Otherwise I think there's no point served. If there is a possibility to help, then we are ready to do it. » Press Release intitulé « Javier Solana met Mikheil Saakashvili », 26 février 2007, Bruxelles.

Le RSUE se montre confiant et convaincu qu'à Moscou, une partie de l'élite politique considère que « l'UE est un possible partenaire pouvant exercer une influence stabilisatrice dans le voisinage commun, qui pourrait être in fine bénéfique à la Russie ». Tout en reconnaissant que de fortes réticences existent aussi à Moscou à l'encontre de ce nouveau pas de l'UE en direction de ses ex-territoires.

La crise avec la Russie, une situation incertaine vis-à-vis des nouveaux voisins, avec des nouvelles potentialités mais aussi des hésitations non levées. L'UE se trouve placée devant des choix cruciaux.

Il est peu probable que la présidence allemande, quelle que soit sa volonté de trouver une sortie à cette crise sans précédent, soit en mesure de penser et de proposer une véritable alternative avant le sommet du 18 mai. Déjà au sein du gouvernement allemand, entre le ministre des affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, qui avait fait partie de l'équipe Schröder, plutôt enclin à une poursuite de la politique ancienne même rebaptisée « changement par inter-pénétration » et la vision plus novatrice de Mme Merkel, faite de plus de franchise sur les questions de droits de l'homme et de Tchétchénie et de renonciation au diktat du « *Russia first* », une ligne cohérente risque d'être difficile à trouver.

Il est aussi trop tôt puisque, à l'heure où nous écrivons ces lignes, ni la France ni la Grande-Bretagne n'ont désigné leurs nouveaux dirigeants et élaboré de nouvelles orientations, que l'Italie est en crise, pour tenter de réunir les 27 membres de l'Union sur une voie à la fois nouvelle et commune à propos de l'est de l'Europe et de la Russie.

En conséquence, la présidence allemande et le sommet de mai ne devraient guère se distinguer des précédents, avec une rhétorique pleine de bons sentiments, mais peu d'innovations concrètes.

En revanche, le sommet de fin 2007 devra être décisif : il devra, en effet, au moins répondre à la question de l'après-APC et tracer une nouvelle perspective à la relation UE-Russie, il ne pourra pas ne pas traiter aussi de la situation des conflits en Europe une fois connue la décision du Conseil de sécurité sur le Kosovo.

C'est dans cette perspective et pour cette échéance que le présent *Cahier de Chaillot* propose des pistes de réflexion.



## Éléments favorables à une remise à plat

- ▮ L'échéance historique du sommet prévu à la fin de 2007 survient à un moment où les dirigeants des principaux Etats européens qui ont conduit cette politique russe de la décennie écoulée seront remplacés : le sommet UE-Russie d'octobre prochain sera un sommet auquel Silvio Berlusconi, Jacques Chirac, Gerhart Schröder et Tony Blair ne participeront pas. Les nouveaux dirigeants sont conscients, comme l'a déjà montré Angela Merkel lors de sa première visite à Moscou en prononçant un discours sur les droits de l'homme en Tchétchénie, qu'avec la Russie autoritaire, économiquement affirmée et politiquement sans complexe qui se dessine, les pays européens et l'Union européenne n'ont d'autre choix que de se doter d'une vraie politique, c'est-à-dire d'une politique qui soit dotée de sa vision propre, qui ait pesé ses intérêts et qui sache quelles en sont les finalités.
- ▮ Du côté des Européens de l'Est, s'ils veulent compter dans l'élaboration d'une nouvelle politique, il leur faudra en passer par l'acceptation d'une ligne médiane s'écartant certes de leur attitude préférée de radicalisme antirusse, mais pouvant se révéler plus efficace. En ce sens, la position adoptée par la Pologne est une bonne chose : l'utilisation du veto a permis à la fois de lever un tabou, mais a aussi servi d'« acte libérateur ». Cette démonstration de fermeté, appréciée en politique intérieure comme de ses voisins de l'Est, doit lui permettre désormais de se repositionner là où est la place de la Pologne ; là où elle exercera le rôle le plus grand, c'est-à-dire au centre ; et ce, sans risquer de se faire taxer de compromission ou d'abandon de principes. Cela devrait être d'autant plus facile pour une direction polonaise nettement marquée à droite, comme l'est celle des frères Kascynski, qui ne peut être soupçonnée de faiblesse coupable vis-à-vis de Moscou.

- ▀ A Moscou même, alors que la succession de Vladimir Poutine est ouverte et que se préparent les échéances législatives puis présidentielles, le moment est opportun pour proposer à la Russie des options qui seront soumises aux candidats à la succession, pour obliger Moscou à repenser sa relation avec l'UE.
- ▀ Le contexte international actuel, marqué par le raidissement de l'administration Bush, tant en Irak que vis-à-vis de l'Iran, dont témoignent les plans relatifs au déploiement du nouveau bouclier antimissile en Europe centrale, voire au Caucase, devrait inciter Moscou à prendre plus au sérieux la nécessité d'un dialogue avec l'UE. Et l'encourager à reconsidérer les risques et bénéfices d'une politique de cavalier seul et d'isolement absolu.

### **Nécessité d'un bilan sans concessions**

Le constat des échecs constitue le préalable indispensable à l'examen de nouvelles options.

#### **L'échec du projet démocratique européen**

Pour l'Union, l'échec est d'abord celui de l'impossible démocratisation de la Russie. Cet objectif a été, quoique de façon implicite, l'objectif ultime de la politique de détente, la finalité du processus d'Helsinki et du rétablissement de la libre circulation des hommes et des idées, et donc des valeurs communes ; or cet objectif, qui semblait à portée immédiate avec la chute du Mur et la transformation de l'empire soviétique en un Etat russe, s'éloigne, tel l'horizon, au fur et à mesure que l'on s'en approche. Avec la dérive autoritaire qui caractérise le régime de Poutine de ces dernières années, et surtout avec l'acceptation de cette dérive par une population, qui paraît résignée ou ralliée à une spécificité de « gouvernance » russe, la question se pose de savoir si cet objectif doit et peut continuer à déterminer la politique européenne envers son grand voisin.

Au nombre des facteurs qui expliquent la difficulté de l'UE dans son rapport à l'Est, il faut sans doute souligner le rôle qu'a joué la confiance exagérée dans le tout économique et dans la capacité de la libéralisation économique à entraîner une convergence automatique vers un modèle démocratique. En réalité, l'Europe peine encore à se débarrasser de l'illusion du rapprochement

qui prévalait dans le modèle de détente et les théories des années 1970. Il est temps de réexaminer ces axiomes et de reconnaître qu'il n'y a pas de déterminisme politique, ni même économique, et que l'évolution des pays de l'ancien espace soviétique et de la Russie elle-même dépendra d'abord de la solidité des efforts intérieurs fondés sur une volonté populaire, les politiques du monde extérieur ne pouvant qu'accompagner ces efforts et non s'y substituer.

L'échec est aussi intérieur et institutionnel : c'est l'incapacité, à ce jour, des Etats membres de faire émerger une position consensuelle sur ce qui devrait être leur principale préoccupation de sécurité et d'avenir, à savoir quelle relation construire avec la Russie voisine. La compétition entre les politiques nationales et les politiques communautaires ou multilatérales : dans toute cette période, l'élaboration d'une politique européenne a clairement été « empêchée », parce que les Etats membres n'ont pas entendu rétrocéder à l'Union leurs « relations spéciales » avec la Russie. A partir du moment où les politiques nationales bilatérales se fondaient et, pourrait-on même dire, se limitaient à une politique de relations personnelles, il devenait intrinsèquement impossible de transférer ces politiques vers Bruxelles et de les communautariser. De surcroît, elles ont été marquées par une compétition en forme de surenchère, dont Moscou a plus joué et profité que l'Europe ou chacun de ses membres à titre individuel. Cette compétition inavouée entre les politiques bilatérales et une politique européenne à l'état d'ébauche continue à ce jour : quand l'Allemagne négocie le gazoduc sous la Baltique sans l'accord ou à l'insu de certains de ses alliés européens, tels que la Pologne, nous restons dans le schéma ancien, qui paralyse l'émergence d'une vraie stratégie européenne énergétique. Enfin, ces divergences intra-européennes ont été le plus marquées précisément dans le domaine de la démocratisation : c'est sur les questions de droits de l'homme, d'observation des élections, de Tchétchénie que les contrastes entre les politiques des Etats européens ont été les plus nets. A n'en pas douter, la conciliation de l'approche des nouveaux Etats et des anciens sur ces questions ne sera pas plus aisée à l'avenir.

En outre, l'UE n'a pas réussi à s'imposer comme le partenaire premier et obligé de la Russie. Lorsque l'on entend aujourd'hui la Russie souligner l'importance capitale qu'elle attache au rôle de l'OTAN et privilégier le dialogue avec les Etats-Unis plutôt qu'avec l'Union, cet échec n'en est que plus manifeste.

Ce qui est vrai pour la Russie l'est aussi pour les nouvelles républiques indépendantes : l'Europe n'a su, vis-à-vis de ces dernières, se présenter ni en véritable perspective d'avenir, ni en garant fiable de leur indépendance récemment acquise, ni surtout en défenseur de leur démocratie balbutiante et fragile.

Par comparaison, le succès de la politique de « diplomatie transformationnelle » américaine chez les voisins ukrainien et géorgien, quelles que soient aujourd'hui les difficultés intérieures de ces régimes, fait d'autant plus ressortir la différence de politiques et de résultats. L'UE a choisi comme objet de ses attentions et de l'exportation de ses valeurs le plus éloigné et sans doute le plus rétif à la démocratisation, les Etats-Unis ont porté leurs priorités vers des pays plus consentants à la mutation, plus petits et plus proches, précisément, des valeurs européennes !

Ainsi, sur son propre continent, et dans son domaine de prédilection – celui de l'exportation des valeurs démocratiques – l'UE réussit plutôt moins bien que la puissance américaine, tant pour ce qui est de la Russie que des NEI, en tout cas jusqu'à la déroute irakienne, qui affecte l'ensemble de la stratégie américaine. La compétition avec les Etats-Unis est une contrainte à prendre en compte pour l'émergence d'une nouvelle politique à l'est de l'Union européenne. Washington et Bruxelles ne peuvent différer sur les finalités de leurs politiques respectives : extension de la démocratie, de l'économie de marché, de la prospérité et de la stabilité vers l'ancien espace soviétique. Pour autant, l'idéologisation extrême de la politique de l'administration Bush et, vu de Washington, le pragmatisme trop pusillanime de Bruxelles apparaissent encore très éloignés et paradoxalement concurrents, faute d'un dialogue véritable qui assure une meilleure complémentarité de leurs démarches respectives.

### L'échec de la Russie

Comme en écho aux échecs de l'UE, répond l'échec de la Russie à dominer son étranger proche et à renouer avec le fil interrompu de la domination impériale. En dépit des sombres et récurrentes prédictions qui annoncent le retour de la Russie dans son aire d'influence, force est de constater que, depuis 1991, Moscou n'a pas connu un seul succès qui puisse être considéré comme un début de *reconquista* de son glacis et que celui-ci n'en finit pas de se défaire<sup>31</sup>. A contrario, les exemples d'une distanciation de plus en plus mar-

31. Voir Alexandre Nikitine, « The end of the post soviet space », *Russia and Eurasia Briefing Papers*, Chatham House, Londres, février 2007.

quée des voisins de la Russie, une affirmation plus grande non seulement de leur indépendance, mais aussi de la spécificité de leurs voies de développement, sont pléthore. Sans revenir une nouvelle fois sur l'exemple des révolutions de couleur qui ont eu lieu en Géorgie et en Ukraine, il peut être encore plus significatif que l'Azerbaïdjan dirigé par Ilham Aliev (qui a succédé à son père en 2003), l'Arménie de Robert Kotcharian, ou la Biélorussie de Alexandre Loukachenko, qui ne se targuent pas pour autant d'être des modèles démocratiques, prennent leurs distances, notamment sur les questions énergétiques ou, pour Kiev et Tbilissi, lorsqu'elles affirment leur volonté d'intégration à l'UE et à l'OTAN. Tout aussi symbolique est la démarche des pays d'Asie centrale : l'Ouzbekistan est le premier pays qui ait franchi le pas pour ouvrir une base militaire américaine et si cette base a été fermée depuis lors, la décision en revient à une décision souveraine des autorités ouzbeks et non à un diktat de Moscou.

L'échec de Moscou à contrôler et manipuler cet espace est également discernable dans la gestion maladroite des conflits séparatistes. Un exemple parlant en est la gestion désastreuse des élections « présidentielles » en Abkhazie à l'automne 2004, où Moscou, tout en contrôlant la totalité des instruments économiques, militaires, politiques de la république sécessionniste et en n'hésitant devant aucune pression (fermeture des frontières, menace d'intervention armée), réussit à faire perdre les élections à son candidat favori, Vladislav Ardzimba, au profit de l'outsider Sergueï Bagapsh.

Même maladresse envers son allié de toujours l'Arménie : la Russie, négligeant les intérêts arméniens, pourtant déjà mis à mal par le blocus imposé depuis quinze ans par l'Azerbaïdjan, n'hésite pas à plusieurs reprises en 2005, 2006 et 2007 à fermer le seul poste légal de franchissement de la frontière russo-géorgienne, qui est aussi la seule voie de passage sur la route Nord-Sud et par conséquent le véritable cordon ombilical de l'Arménie. Tel est le prix payé par l'Arménie en reconnaissance de la vente de son réseau de distribution gazier et électrique (contre l'annulation de sa dette) et de ses principaux objectifs stratégiques à la Russie. Il est probable qu'un prochain dirigeant arménien autre que Robert Kotcharian, et moins prisonnier de la question du Karabakh, ne manquera pas de revoir le bilan d'une politique aussi peu productive et de comparer ses avantages à ceux par exemple que la Géorgie perçoit de sa solidarité avec la puissance américaine.

L'état même de la CEI aujourd'hui, dont le président Poutine annonce tantôt la fin en précisant qu'elle a achevé sa mission qui était d'accompagner « un divorce et une dissolution en douceur de l'Union soviétique », tantôt la renaissance, en proposant de la réformer, ne laisse guère de doute quant à l'absence d'avenir de cette construction. En revanche, si la CEI garde encore une certaine actualité aujourd'hui, elle le doit davantage aux solidarités transversales, qui sont le véritable élément nouveau dans cet espace. Que l'on pense à l'avènement du couple ukraino-géorgien, à la transversale Turquie-Géorgie-Azerbaïdjan et Asie Centrale ! Le soutien apporté par l'ensemble de ces pays à la candidature du Kazakhstan à la présidence prochaine de l'OSCE n'est pas anodin et l'affirmation du poids nouveau du Kazakhstan (dont on oublie souvent que les revenus pétroliers et gaziers sont tout aussi importants que ceux de la Russie) pourrait se traduire par l'émergence d'une toute autre CEI que celle imaginée par le Kremlin pour perpétuer ses ambitions.

Si les échecs sont multiples et s'inscrivent également au bilan de l'UE et à celui de la Russie, le plus frappant est l'incapacité des deux à parvenir à instaurer un dialogue sur les grandes questions, qui, à l'évidence, portent sur leurs intérêts communs : la sécurité et la sécurité énergétique en Europe, le bouclier antimissile, l'Iran, le réchauffement planétaire, et surtout un espace « de pouvoir disputé »<sup>32</sup> qui n'est encore devenu ni un voisinage commun ni un espace partagé.

### De la nécessité d'en finir avec Yalta

Pour relancer un nouveau dialogue qui puisse dépasser ces échecs et ces faiblesses, il faut d'abord lui assigner une finalité.

L'historique des relations avec la Russie, qu'il s'agisse des relations bilatérales ou de la relation communautaire, aurait dû nous convaincre que, si notre objectif était de faire évoluer la Russie, pour en faire un partenaire normal, prévisible, stable et aussi démocratique que possible, cet objectif ne s'obtient pas par des pressions directes visant à changer la Russie de l'extérieur. Attendre qu'elle change d'elle-même (mythes de l'après-Gorbatchev, après-Eltsine, après-Poutine, etc.) avec l'arrivée d'un sauveur messianique n'est guère plus réaliste. L'espoir d'une simple convergence économique est également fallacieux dans la mesure

32. Formule utilisée par le professeur Imerio Seminatore dans une communication faite devant le Parlement européen « Promoting Stability and Democratisation in Our Neighbourhood: What Role for the EU in the South Caucasus » le 22 février 2006 : « le déplacement de l'axe des conflits et des crises vers l'Asie et le Golfe a fait de la région du Caucase du Sud et de la Grande Mer Noire, une zone de la plus haute importance géopolitique. Cette région est devenue une partie intégrante de l'espace stratégique euro-atlantique allant de l'axe baltique à la Mer Noire, du Golfe Persique au Caucase du Sud et de la Mer Caspienne à l'Asie centrale. La maîtrise de cet espace implique une nouvelle redéfinition des objectifs de l'Union et une nouvelle identification des menaces et des sources d'instabilités. Il s'agit d'un **espace de pouvoir disputé**, soumis à des influences et des pressions extérieures multiformes, venant du sud, du nord, et de l'ouest et qui demeure ouvert aux poussées du continent eurasiatique. **Dans son ensemble, cet espace dessine une zone d'intérêt vital pour la sécurité de l'UE influant directement sur sa capacité à devenir un acteur global sur la scène mondiale** ». PE 367.867v01-00, 22 février 2006.

où les acteurs de la politique économique de la Russie sont tels qu'ils ont au contraire intérêt et ce, jusqu'à nouvel ordre, à la perpétuation de l'autoritarisme et à la non-transparence pour optimiser leurs profits. C'est donc une politique réaliste qu'il faut à l'Union européenne, non guidée par des ambitions illusoires, mais fondée sur l'analyse croisée de ses intérêts immédiats et de ceux de la Russie et sur lesquels les deux acteurs peuvent dialoguer, voire s'entendre.

Le dialogue ne saurait avoir d'autre but que de faire émerger des questions d'intérêt commun et non de provoquer un changement de régime. Une fois pour toutes, aussi bien l'Union que les Etats-Unis doivent se faire à l'idée que la démocratie ne vient aux peuples que lorsqu'ils y sont prêts, la souhaitent et sont disposés pour ce faire à accepter un certain nombre de sacrifices. Si la démocratisation « forcée » ou « induite » de la Russie n'est plus la finalité inavouée de cette relation, ce pragmatisme doit impérativement être reconnu et constaté. En supprimant ainsi l'une des principales craintes du pouvoir russe, celle de se faire emporter par une vague de démocratisation venue de l'extérieur, la relation deviendra plus stable. Cette réassurance pourrait même amener paradoxalement l'évolution recherchée. En effet, la crainte de la déstabilisation provoquée est devenue à la fois l'un des piliers de la dérive autoritaire et sa principale légitimation, au nom de la défense de la souveraineté et de la spécificité de la voie russe.

Si la démocratisation intérieure, pour souhaitable qu'elle demeure et sans cesser d'en être l'enjeu, n'est plus la condition préalable de la relation avec la Russie, en revanche la normalisation de la politique extérieure russe demeure le défi essentiel pour une Union européenne vouée à partager le continent avec cette puissance.

Or c'est précisément de son environnement extérieur que la Russie peut recevoir les incitations aux changements. Si les diktats démocratiques, et autres conditionnalités n'y font rien, la Russie est infiniment plus sensible aux messages reçus de son étranger proche. Une Russie entourée d'Etats stables, prospères et non hostiles est la Russie la plus susceptible d'évoluer dans la direction que nous souhaitons, car elle ne trouvera pas de quoi alimenter sa paranoïa, ou légitimer ses dérives autoritaires. En revanche, toute manifestation d'hostilité extérieure est immédiatement récupérée par les autorités russes (Douma ou président) pour justifier un raidissement intérieur ou un renfermement de la Russie sur elle-même.

Deux exemples sont parlants à cet égard : les annonces de déploiement de bouclier antimissile, dont la menace militaire à l'égard de la Russie n'est pas démontrée, ont immédiatement été mises à profit pour durcir le ton vis-à-vis de l'Occident en général, de l'étranger proche en particulier et surtout pour justifier a posteriori le triplement des dépenses militaires russes ces cinq dernières années. Autre exemple, l'affaire de l'éviction en fanfare des espions militaires russes de Géorgie en août 2006 a été mise à profit pour déclencher la plus grande opération xénophobe d'Europe depuis des décennies, un blocus économique de grande ampleur et de façon générale encourager et justifier toutes les velléités de durcissement intérieur.

A contrario, lorsque elle perçoit une relation apaisée, la Russie est aussi capable, quoique de façon intermittente, de développer une politique normalisée : cela a été le cas avec la Géorgie de novembre 2003 à novembre 2005, période pendant laquelle elle s'est accommodée du nouveau régime et de son rapprochement avec l'OTAN. Même chose avec les Etats baltes dont Moscou a accepté la perte définitive, même si, par intermittence, elle sait rappeler la défense des minorités russophones.

Puisqu'on ne peut changer la Russie ni par l'économie ni par la démocratisation forcée qu'impose la *soft diplomacy*, et qu'il ne faut pas en attendre l'avènement à l'occasion d'une prochaine élection, il importe d'organiser l'environnement de la Russie de façon telle qu'elle n'y voie pas d'agressivité ou de menace, mais en évitant qu'elle soit tentée, par sa faiblesse politique ou économique, de se laisser aller à ses instincts et de rétablir un ordre disparu.

En somme, il faut convaincre la Russie de vivre avec les autres : avec l'Union et cet espace qui leur est désormais commun.

Ce qui signifie d'abord que la condition du dialogue de la Russie avec ses partenaires européens ne peut être de leur faire avaliser l'existence d'un quelconque glacis ou d'un droit d'exclusivité.

Cette « clause de non-agression » ou de « respect mutuel » n'a rien à voir avec les partages antérieurs. Elle est au contraire un anti-Yalta, car il ne s'agit pas de reconnaître l'autre dans sa sphère d'influence, mais au contraire et une fois pour toutes de ne reconnaître aucun « droit d'influence » ; et donc d'en finir avec Yalta et avec toute notion de sphère d'influence, pour pouvoir commencer à discuter sur ce qui est au cœur de la relation de l'Europe et de la Russie, c'est-à-dire précisément de cette zone qui n'appartient ni à l'un ni à l'autre.

En effet, il importe de prendre pour point de départ qu'un dialogue fructueux est celui qui porte sur les questions les plus sensibles. Or ce qui préoccupe le plus la Russie d'aujourd'hui est la marche en avant irrépessible des organisations euro-atlantiques : l'OTAN et l'UE qui ne cessent, vu de Moscou, d'empiéter toujours plus sur des espaces dont elle considérait, voire considère encore, qu'ils lui appartiennent. Elle se sent donc remise en cause, « menacée, encerclée »<sup>33</sup> et se sait en perpétuel recul. Elle est en quête d'une influence renouvelée, mais ne sait plus quels instruments opposer à ceux que propose l'UE, avec sa formidable machine à exporter ses valeurs, ou l'OTAN, avec sa machine à exporter la sécurité. Ne voulant renoncer à son influence, la Russie n'ose du même coup renoncer à ses instruments de domination et répète les erreurs anciennes : les menaces politiques inopérantes, les pressions économiques contreproductives, l'instrumentalisation des conflits gelés, etc. Tout cela ne fonctionne plus vraiment. Mais, à l'exception de quelques tentatives isolées, Moscou ne sait pas quoi faire d'autre.

En même temps, elle est préoccupée par son incapacité à établir la stabilité sur son pourtour : Nord-Caucase et terrorisme interne, risques de débordement des zones de non-droit. Même si elle ne l'avoue pas, et ne se l'avoue même pas à elle-même, elle sait qu'à terme, l'instabilité exporte l'instabilité et que les trafics de substances illicites ne s'arrêtent pas aux frontières existantes.

**La proposition qui est faite ici est d'aller vers une forme nouvelle de coopération, qui passerait par la cogestion de cet espace disputé pour en faire un espace partagé.**

Le terme de cogestion ne manquera pas de susciter des interrogations et des suspicions. Il faut d'abord lever une première ambiguïté très naturelle. Il ne s'agit ici en aucune façon de ressusciter le modèle de Yalta et de suggérer une quelconque répartition nouvelle en sphères d'influence ; bien au contraire, il s'agit de lever les dernières barrières et de faire de cet espace hybride, un véritable espace commun, un pont entre l'Union et la Russie. Un espace dans lequel, l'UE comme la Russie ont des intérêts, certains convergents (stabilité, prospérité, transits), d'autres non, et sur lesquels il importe de définir des règles du jeu, plutôt que de laisser la force et l'instabilité arbitrer. Il s'agit donc bien d'en finir avec Yalta comme avec toute illusion d'y revenir.

33. Pour autant que ces notions nous paraissent absurdes au vu de l'immensité du territoire russe, elles pèsent leur poids dans la formation de la vision que la Russie a du monde et sont donc à prendre en compte.

Il faut essayer de définir avec plus de précision les principaux éléments qui devraient figurer à l'ordre du jour de cette possible cogestion :

### *La délimitation et la garantie des frontières*

La cogestion devrait commencer par la garantie que les deux puissances du continent européen devraient apporter à la stabilité de cet espace et donc d'abord aux frontières existantes. Il s'agirait d'une sorte de « Helsinki plus ».

D'un côté, la Russie doit reconnaître l'intangibilité des frontières et de toutes les frontières. Cela nécessite l'achèvement de la procédure de délimitation, de négociation et de ratification des immenses confins russes : ceux avec l'UE et ceux avec les voisins de l'UE. Ces traités frontaliers doivent faire l'objet d'une garantie croisée de l'UE et de la Russie, ce qui revient à sortir cette question du rapport bilatéral direct et à ôter ainsi à la Russie la tentation du chantage permanent qu'elle exerce tantôt à l'égard des uns (par exemple, avec les Pays baltes en suspendant, comme en 2005, la procédure de ratification de la frontière estonienne et lettone en représailles aux déclarations sur l'occupation soviétique<sup>34</sup>) tantôt avec les autres (avec la Géorgie où la négociation n'avance pas depuis deux ans à cause de la dégradation des relations bilatérales ; ou même avec l'Azerbaïdjan avec lequel elle n'a toujours pas achevé la délimitation). L'exemple de Kaliningrad montre suffisamment que, lorsque l'Union et la Russie veulent trouver une solution, y compris dans un cas d'une extrême complexité, l'intérêt commun étant avéré, la solution de compromis finit par être trouvée.

De l'autre, la garantie doit venir de l'Union européenne. L'UE ne peut en effet se dégager de ses responsabilités. Elle peut décider en toute liberté la reprise ou non de l'élargissement. Cette décision appartient aux seuls Etats membres. En revanche, elle ne peut se soustraire à sa responsabilité s'agissant de la stabilité du continent, étroitement liée à la stabilité des frontières, et donc ne peut s'abstraire de donner aux Etats auxquels elle ne proposera pas l'adhésion une autre forme de garantie de leur indépendance et de leur stabilité, à travers la garantie de leurs frontières. Ce sont finalement cette sécurité et cette stabilité que ces « nouveaux candidats » attendent au premier chef de l'adhésion bien plus qu'une prospérité économique qui, dans leur perception, n'est plus

34. La Russie a, par contre, ratifié son accord frontalier avec la Lituanie en 2003 précisément parce que cela entraînait dans un plus vaste accord prévoyant un régime spécial pour Kaliningrad, des visas simplifiés pour les ressortissants russes et une possibilité d'acheminement direct à travers la Lituanie via un train sans escale.

aujourd'hui nécessairement liée et sujette à l'intégration. La question des garanties de sécurité indirecte devra sans aucun doute être considérée par l'UE (et par l'OTAN) si, un jour, le processus d'élargissement de ces deux organisations devait s'arrêter définitivement, sauf à risquer une sérieuse déstabilisation de toute cette zone.

Ainsi, sur ces questions frontalières, s'ouvre très naturellement entre la Russie et l'UE un champ de coopération très vaste, non seulement politique mais technique, englobant tous les aspects liés au contrôle, à la gestion des frontières et des flux, aux transits, aux questions migratoires, etc. Notons que, sur ce dossier de gestion frontalière, l'Union est déjà présente en Moldavie et en Géorgie. Progressivement, intuitivement, sans en faire une politique, elle a perçu où était sa place et quels étaient ses domaines de responsabilité.

### *Les conflits*

Sans le règlement des conflits qui, d'une façon ou d'une autre, impliquent tous la Russie, il ne peut y avoir non seulement de stabilité durable, mais de normalisation réelle entre la Russie et ses voisins. Il ne peut donc pas y avoir non plus d'évolution constructive de la Russie elle-même. En effet, si le postulat est que la Russie « s'améliore » quand elle se sent entourée de pays forts et apaisés, cette condition ne saurait être réunie tant que les conflits maintiennent ouvertes des blessures qui, à tout moment, minent l'indépendance, la prospérité économique et, in fine, la démocratie de ces Etats. Les conflits représentent aussi une tentation de fuite en avant, d'échapper à la démocratie quand elle se fait plus exigeante, pour chercher une remobilisation de la population autour de thèmes populistes, nationalistes et belliqueux, qui éloignent du projet initial de démocratisation. Cercle vicieux : plus la Russie joue des conflits, plus elle nourrit l'extrémisme de régimes et de populations qui lui sont hostiles, plus elle se rétracte et se replie elle-même sur des orientations autoritaires et militaristes.

La cogestion sur cet espace commun doit d'abord signifier une participation égale à la recherche du règlement et l'accord sur un plan de règlement.

A cet égard, la question du Kosovo est un bon thème pour relancer la coopération. La Russie n'a pas complètement tort de vouloir présenter le règlement du Kosovo comme un précédent. Il ne fait

guère de doute qu'au-delà de la position de la Russie elle-même, la référence à ce modèle risque de faire tâche d'huile et pas seulement dans le Caucase (Kurdes en Irak, Turquie, etc.). L'utilisation du précédent du Kosovo par la Russie à titre de menace doit clairement être rejeté, car ce langage ne peut être celui qui ouvre un dialogue constructif<sup>35</sup>. En revanche, ces menaces doivent être comprises comme des appels à être prise en compte davantage sur une question où la Russie a un intérêt et une légitimité indiscutables. En effet, il s'agit bien là de l'Europe dont on ne cesse de lui dire qu'elle en fait partie ; il s'agit de la Serbie et de sa solidarité traditionnelle avec les peuples slaves.

La cogestion des conflits signifie reconnaître à la Russie la parité dans le dialogue pour la recherche d'un règlement et non pas seulement par le biais indirect du recours in fine à l'arme du veto au Conseil de sécurité, mais par une participation à l'élaboration du règlement lui-même avec la chance de pouvoir influencer sur le choix des principes et des lignes directrices retenues.

La Russie n'a complètement tort quand elle s'oppose aux principes qui guident et inspirent le Plan Ahtisaari, et qui (en dépit des dénégations réitérées et des incantations rituelles se référant, dans les textes, au multiculturalisme) reviennent à reconnaître et à entériner l'ethnisation du Kosovo. La préférence affirmée de la Russie pour une forme de multiethnicité respectueuse du pluralisme est, on ne saurait le nier, plus conforme aux valeurs européennes. La Russie devrait au contraire être encouragée à reconnaître que ce principe, dont elle se réclame, a effectivement valeur universelle et devrait être mieux reconnu en Russie même. Il serait en tout cas conforme à sa place en Europe et à l'idée d'un dialogue sérieux entre l'UE et la Russie, tant sur le plan du fond que de la forme, de trouver un moyen d'associer plus étroitement la Russie à des débats qui sont loin d'être achevés. Ce serait la meilleure façon de rendre crédible l'idée qui figure en exergue de tous les accords UE-Russie et qui fonde le partenariat stratégique, à savoir que la Russie fait partie de l'Europe et en est une des puissances constitutives au même titre que l'Union. Au demeurant, il ne serait pas inutile que, sur cette question, la marque de l'UE soit plus claire dans l'élaboration de la solution, et non exclusivement dans le paiement des factures de la reconstruction.

Bien entendu, cette reconnaissance de la place de la Russie doit avoir une contrepartie.

La Russie doit accepter la réciprocité sur le plan des principes :

35. Cette menace n'est pas totalement crédible car la Russie elle-même doit craindre une telle contagion, qui pourrait toucher la Tchétchénie et la mettre dans l'embarras à propos du Karabakh.

c'est-à-dire être prête à imposer les mêmes valeurs, dont elle se réclame au sujet du Kosovo, à ses protégés en Transnistrie, en Abkhazie, en Ossétie ou au Karabakh pour permettre le retour des réfugiés/déplacés et la reconstitution d'un tissu ethniquement mélangé au lieu des formes d'épuration ethnique qui prévalent dans ces zones de conflit. La Russie a raison sur un point, et il est paradoxal qu'elle le voie mieux et avant l'Europe, à savoir que ces conflits doivent être réglés suivant des principes similaires et des normes identiques, et qu'il doit s'agir de principes et de normes européens (pas de changements de frontières ; respect des minorités, des droits culturels et linguistiques). C'est dire que nous avons là, à l'état d'esquisse, cette reconnaissance de valeurs communes européennes, que l'UE a si longtemps voulu imposer, en vain, à la Russie et que la Russie réclame aujourd'hui, sans vraiment le savoir, mais qu'on se refuse à lui accorder !

On ne peut exclure, du reste, que l'intuition (pas complètement exprimée, Moscou privilégiant davantage l'instrument de la menace que celui de la persuasion) de la Russie en la matière soit juste. Autrement dit, qu'il est plus facile de faire accepter des principes quand ils sont présentés comme universels : une définition commune de ce qu'est « l'autonomie la plus large possible », l'application de ce modèle à toutes les minorités non étatiques en quête d'indépendance, la fixation d'une limite commune à cette quête d'indépendance, compensée par la garantie apportée par les grandes puissances (Etats-Unis, Russie et UE) au respect scrupuleux des droits concédés, la garantie militaire sur le terrain par la présence conjointe de ces mêmes puissances. Tout cela est peut-être la bonne solution et pourrait faire l'objet d'une grande conférence internationale. La découverte par la Russie, à cette occasion, qu'elle pourrait être reconnue, acceptée, crédibilisée par un rôle constructif et pacifique dans la région, qui lui incombait jusque-là, ne peut qu'exercer une influence positive à rebours sur son devenir intérieur. Moscou pourrait aussi à cette occasion découvrir que l'influence vient quand on y pense le moins, non par l'exercice de la force, mais par l'usage bénéfique de la puissance.

La Russie doit accepter la réciproque. C'est-à-dire qu'elle doit être prête à faire une place à part entière (et non sur des strapontins d'observateur comme c'est le cas aujourd'hui) à l'Union dans les différents groupes de négociation sur les conflits gelés ; ce qui est déjà fait dans le cas du 2+5 pour la Transnistrie, mais doit encore être étendu à la commission tripartite conjointe (JCC) pour l'Ossé-

tie du Sud (où seule la Commission européenne a un statut d'observateur), du Groupe de Minsk pour le Haut-Karabakh, ou du Groupe des Amis pour l'Abkhazie. Il va sans dire que cette acceptation par la Russie d'une inclusion de l'UE à part entière doit aller de pair avec la renonciation par les Etats membres eux-mêmes de leurs situations et de leurs places respectives à la table de règlement des conflits.

Cet élargissement, s'agissant des formats de négociation, devra s'étendre aussi à ce qui est le plus sensible et le plus opérationnel, à savoir la composition des forces de maintien de la paix qui sont chargées de maintenir les cessez-le-feu existants ou de garantir un règlement de paix négocié. Cela signifie pour la Russie, d'accepter quelque chose qui se produira de toute façon<sup>36</sup>, à savoir la transformation et l'internationalisation des forces de maintien de la paix.

La principale caractéristique de ces forces de maintien de la paix est d'être de composition exclusivement russe, mais revêtues de différentes casquettes :

- ▶ En Transnistrie, la casquette des forces est « transparente », puisqu'il s'agit de la 14<sup>ème</sup> armée, et que celle-ci ne dispose d'aucune autre forme de couverture internationale. C'est aussi le format le plus vulnérable, puisqu'à Istanbul, en 1999, la Russie a déjà accepté le principe du retrait des stationnements en Transnistrie.
- ▶ En Abkhazie, il s'agit d'une fiction, puisque les forces russes sont « travesties », avec le consentement général, en bérets bleus de forces de maintien de la paix de la CEI, sous mandat de l'ONU. Ce format est vulnérable pour deux raisons. L'une tient à la CEI et à son avenir incertain : il suffirait que la Géorgie, dont le parlement soulève régulièrement cette question, décide de se retirer ou que l'Organisation elle-même prononce son autodissolution, et le mandat tomberait de lui-même. Deuxièmement, le risque existe aussi, qu'à l'occasion des réformes en cours au sein de la CEI et grâce au changement du rapport de forces qui s'opère en son sein, la Russie ne finisse par perdre l'exclusivité au sein de cette force réputée multinationale et se voit obligée d'intégrer d'autres forces provenant de la CEI (ukrainiens, kazakhs, azéris, etc.).
- ▶ En Ossétie du Sud, le format est lui aussi fragile puisqu'il associe dans le dispositif tripartite retenu des forces géorgiennes,

36. Ainsi, le parlement géorgien a déjà voté à deux reprises et à la quasi-unanimité en faveur du départ des forces russes de maintien de la paix du territoire géorgien, d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Cette menace non mise à exécution reflète néanmoins un état d'esprit très négatif des élites dirigeantes et de la population, qui ne peut, à terme, rester sans effet.

russes et sud-ossètes au sein d'un même dispositif qui dépend de l'acceptation des autorités de Tbilissi d'un tel déploiement sur son territoire, en l'absence d'autre mandat international. Et que le parlement géorgien a déjà adopté une résolution demandant le départ de cette force et fixant un moratoire.

- ▶ Au Karabakh, après une négociation interminable menée au sein du groupe de Minsk pour mettre sur pied une force multinationale de maintien de la paix sous les auspices de l'OSCE, la Russie finit en 1994 par envoyer son propre contingent pour garantir le cessez-le-feu et conserve donc là aussi l'exclusivité du rôle d'interposition.

L'internationalisation de ces forces de façon à leur redonner crédibilité et impartialité est une donnée inéluctable, car elles représentent aujourd'hui et de plus en plus, un anachronisme difficilement justifiable. Cette internationalisation passe forcément par le maintien d'une composante russe, puisqu'il n'est pas question de substituer à l'exclusivité actuelle une forme quelconque d'exclusion. Elle devrait également passer par l'inclusion de l'Union qui trouverait là le terrain le plus propice pour mettre en œuvre ses instruments PESD. Cette formule conjointe UE-Russie devrait être valable pour tous les conflits et tous les règlements sur le continent européen. Ce schéma devrait donc également s'appliquer à la force qui se mettra en place au Kosovo et y inclure une composante russe sur le terrain comme une participation russe à la direction opérationnelle de ces forces<sup>37</sup>. Cette dernière aurait le mérite principal de conforter le sentiment de sécurité des Serbes de Mitrovica et peut-être de perpétuer une pluralité ethnique qui semble vouée autrement à une rapide disparition.

Ce rééquilibrage des opérations de maintien de la paix, aujourd'hui entièrement entre les mains de la Russie, est indispensable pour faire évoluer les perspectives de règlement : la situation qui confère à la Russie un droit de blocage en tant qu'Etat qui est aujourd'hui à la fois partie<sup>38</sup>, médiateur et garant militaire n'est pas tenable, et pourrait à tout moment dégénérer en un conflit mettant donc directement en cause la Russie et la stabilité du continent.

Le reformatage de ces opérations de maintien de la paix serait l'occasion recherchée pour mettre en pratique les possibilités contenues dans les formules institutionnelles que sont le Conseil OTAN-Russie et les actions conjointes au titre de la PESD. Sans

37. A cet égard les critiques de Moscou à l'égard des procédures de gestion de crise inscrites dans la PESD, qui ne font à la Russie qu'une place très marginale, sans l'associer ni à l'élaboration des documents ni aux décisions opérationnelles, devraient être prises en compte et les refontes de ces textes s'inspirer des dispositions de l'OTAN, que la Russie ... cite toujours en exemple !

38. Aujourd'hui, la Russie ne cherche pas à dissimuler le soutien sans ambages qu'elle apporte aux régimes séparatistes comme le prouvent les réunions régulières du « quatuor » des séparatistes, qui sont organisées en Russie.

doute la meilleure formule dans cette situation serait d'associer l'OTAN et l'UE et la Russie par le biais d'un format trilatéral ... qui reste à inventer.

La gestion de ces opérations, les questions de financement, les entraînements conjoints seraient autant d'occasions pour la Russie de s'intégrer à ces deux institutions européenne et atlantique et de perdre un peu de la défiance qui la caractérise. Pour l'OTAN et l'UE, l'occasion donnée d'acquérir sur le terrain une meilleure connaissance et des informations utiles sur ce qui transite dans ces zones de non-droit problématiques pour l'Europe, peut représenter une valeur ajoutée non négligeable, au-delà de la contribution à la stabilisation elle-même.

En commençant par une cogestion des conflits, c'est-à-dire par la partie la plus délicate, l'Union incite la Russie à cesser de se comporter en puissance dominante (davantage de *self-restraint*), à renoncer à sa « tentation impériale » dans ses anciennes possessions, et ne peut qu'entraîner un changement de son attitude intérieure (besoin moins grand de *self-defense*). Etre associée aux débats de sécurité de l'UE et de l'OTAN sur ces questions, dans une position paritaire et non plus extérieure et subsidiaire, ne peut qu'avoir une incidence bénéfique sur la perception de menace, largement irrationnelle, qui vicie la vision russe du monde qui l'entoure.

### *Les voisins*

« Des conflits, on peut alors passer à la question des voisins ». Contrairement à ce qui a été la tendance constante jusqu'ici de vouloir d'abord normaliser les relations entre les Etats voisins (avec les difficultés que l'on sait s'agissant de cette « normalisation introuvable » entre la Géorgie et la Russie), en espérant que cette normalisation entraînerait des effets induits positifs sur les conflits et produirait des circonstances plus favorables à leur règlement. En réalité, il en va tout autrement : tant qu'aucun progrès n'est réalisé sur le terrain des conflits, c'est-à-dire que tant que la fragilité « existentielle » des Etats, dont l'intégrité territoriale est reconnue en droit, mais contestée dans les faits, n'est pas « rassurée », aucune normalisation véritable ne peut intervenir. En l'absence de normalisation, il est inutile de parler avec la Russie d'une quelconque relation apaisée avec son entourage, puisqu'elle se trouve, paradoxalement, dans la même relation anxieuse vis-à-vis de cette « ceinture démocratique » qui se resserre autour d'elle et dont elle ne com-

prend pas la finalité. Elle y voit au contraire une menace visant son propre *containment* ou à terme son élimination.

Le rôle de l'UE est double : d'une part, utiliser les conflits et le travail de *confidence building* qui peut être fait à cette occasion, non seulement entre les parties au conflit, mais surtout entre les principaux protagonistes de la scène européenne ; d'autre part, en parlant des progrès réalisés sur la zone de conflits, convaincre la Russie des avantages réels qu'elle peut tirer d'une normalisation durable avec ses voisins. Lui faire découvrir et la convaincre de son intérêt à voir se développer autour d'elle non pas une ceinture d'Etats anti-russes, mais une ceinture d'états démocratiques, stabilisés et apaisés.

C'est le rôle que pourrait parfaitement jouer la *Coalition of Democratic Choice* (CDC), qui réunit depuis 2005 l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie, et à laquelle participent de façon plus ou moins régulière Etats baltes, Bulgarie, Roumanie et d'autres pays amis. Cette organisation, au lieu d'évoluer vers un groupement d'intérêts excluant la Russie et de plus en plus hostile, soudée par la volonté de se défendre contre elle (le terme même de coalition porte la marque d'une approche défensive), aurait tout intérêt à passer à une approche à la fois plus offensive et plus constructive. Les voisins devraient travailler ensemble à la conversion de la Russie à l'idée qu'elle serait la première bénéficiaire d'une zone de stabilité et de prospérité à ses confins et l'associer au développement d'une telle zone. La place de la Russie dans une telle organisation doit être prévue, en même tant que celle de l'Union européenne, car les deux ensembles doivent s'accoutumer à être présents et actifs partout dans cet espace qui doit devenir un pont entre Russie et UE et non une zone tampon isolant l'une de l'autre.

### *La démocratisation*

Dans cette vision, la démocratisation prend une toute autre place que celle qu'elle a aujourd'hui. Elle est l'outil de changement et de stabilisation des Etats indépendants, qui ont choisi cette voie de développement. Il ne saurait être question pour l'UE de chercher à l'imposer à qui n'en a pas fait le choix, ce qui, à ce jour, reste le cas de la Russie ou de certains pays d'Asie centrale. En revanche, la cogestion devant s'étendre à tous les domaines, il est important d'associer la Russie aux développements démocratiques de ses voisins et de lui en faire sentir toutes les retombées positives.

Il s'agit de faire de la Russie un bénéficiaire net du processus non seulement de stabilisation, mais aussi de démocratisation qui se déroule à ses frontières. De lui faire constater par sa propre expérience directe que la démocratisation, entraîne la stabilisation, et une attitude plus ouverte dans les relations, y compris avec l'ex-puissance dominante.

Vis-à-vis des Etats engagés dans leur processus de transformation démocratique, l'Union peut se montrer plus exigeante même que le partenaire américain, non pas au nom des conditionnalités d'un processus de pré-adhésion, mais comme contrepartie de l'engagement apporté à stabiliser leurs frontières, ou au règlement des conflits. Donnant beaucoup et étant partie à la stabilisation de ces régions, l'UE sera en droit d'exiger beaucoup ; et beaucoup plus en termes de respect des standards et des normes, quitte à prétendre à une tolérance zéro à l'égard des dérives autoritaires qui pourraient remettre en cause les acquis de la stabilisation à laquelle elle est directement intéressée.

#### *Les intérêts énergétiques*

La confiance créée par ces pas successifs de cogestion du voisinage commun, à travers le rôle test des conflits, doit permettre une nouvelle approche de la politique énergétique qui passe par une vraie, et sans doute dure, négociation. La Russie doit comprendre au besoin par des mesures très fermes, voire la suspension des importations énergétiques ou le blocage de son entrée à l'OMC que le voisinage et le partenariat avec l'Union ne peut s'accompagner de politiques brutales et de recherche de monopoles. Cette négociation ne sera possible que si l'UE apprend à négocier comme un ensemble et non en ordre dispersé. Par ailleurs, le soutien par l'UE des alternatives énergétiques des pays du voisinage, notamment les alternatives nucléaires (centrales nucléaires en Bulgarie et en Géorgie) et les énergies renouvelables, comme le financement des voies d'approvisionnement alternatives à travers la mer Caspienne et la mer Noire, font partie de cette politique qui doit viser à réduire pour la Russie la possibilité, et donc la tentation, de recourir au chantage gazier ou pétrolier, tout en lui créant des incitations positives.

L'UE devra donner acte à la Russie des gestes qui vont dans la bonne direction. Par exemple, la hausse des prix parfois très critiquée doit être considérée comme un geste positif, même si cette décision comporte un coût social et économique élevés pour les

pays concernés. En effet, la modification de la structure des prix et le passage dans son ancienne zone d'influence d'un tarif de faveur, contrepartie de la dépendance politique, à un tarif commercial, aussi impopulaire que soit une telle décision auprès des populations et pénalisante pour l'équilibre de la balance commerciale et l'économie, n'en va pas moins dans la bonne direction et constitue le premier signe d'une véritable conversion à l'économie de marché. Un marché dans lequel la Russie exerce encore une position par trop dominante, qu'il importe de continuer à réduire.

### *La coopération avec les Etats-Unis*

Le passage d'une relation de défiance et d'antagonisme à une relation de cogestion et de coresponsabilité doit s'accompagner d'une redéfinition de la place des Etats-Unis dans ce nouvel équilibre, en évitant une quelconque concurrence avec les Etats-Unis. Toute velléité de compétition ou de concurrence renvoie en effet la Russie à ses instincts et, placée devant des intérêts compétitifs, elle ne sait résister à la tentation de profiter de cette rivalité. Ce qu'elle a fait d'ailleurs jusqu'ici avec habileté, qu'il s'agisse des partenaires européens entre eux, de la rivalité euro-atlantique institutionnelle (UE-OTAN) ou entre Européens et Américains.

Dans cette optique de stabilisation et de dépassement des conflits et de réduction des zones grises du continent, l'Europe et les Etats-Unis ne sauraient entretenir une concurrence anachronique, à l'heure où les défis du monde extérieur apparaissent autrement menaçants et exigent une distribution du travail et une complémentarité parfaites. C'est à cette complémentarité que l'UE et les Etats-Unis doivent aspirer dans l'est de l'Europe.

Il faut d'abord donner acte aux Etats-Unis d'avoir compris avant l'Union le formidable réservoir de transformation démocratique existant en Europe de l'Est et d'avoir apporté un soutien déterminé à cette aspiration. Dans la complémentarité, il n'est que naturel que l'Union vienne achever le travail initié, d'autant que la seconde phase de la démocratisation, l'approfondissement des législations et des cadres institutionnels, relève davantage du savoir-faire européen qu'américain. La complémentarité s'impose également au niveau de la gestion de crise, puisque dans les négociations comme dans les forces de maintien de la paix, les cadres existants des conseils OTAN-Russie, OTAN-UE et des formules de coopération OTAN-UE type « Berlin Plus » devraient tous jouer à

plein. Les 27 pays européens devraient fournir l'essentiel des contributions humaines (certains des nouveaux membres ont d'ailleurs déjà exprimé leurs disponibilités à cet égard). Il est important pour l'Europe, au moment où elle paraît fermer la porte à l'élargissement, de faire la démonstration que ses instruments PESC (plans d'action, actions communes, financement des RSUE, mise en cohérence des stratégies) comme ses instruments PESD (et mise au point notamment d'opérations de maintien de la paix) sont parfaitement opérationnels et surtout que les Etats membres sont prêts à les faire fonctionner.

Il faudra aussi que l'UE – et, là aussi, on peut voir se mettre en place une intéressante complémentarité – puisse développer un instrument approprié de *soft diplomacy*. En effet, là où la politique d'élargissement agissait de façon inductive, le passage à une politique extérieure classique nécessite la conjugaison de moyens classiques (*rapid reaction mechanism*, éventail complet des moyens militaires, économiques et financiers) et de moyens moins classiques (diplomatie de réseaux, fondations de soutien aux institutions de la société civile, politiques de micro-crédit).

C'est tout cela ce qui fera de l'UE un acteur à part entière sur ce continent européen et ce qui en fera un partenaire acceptable et respecté de la Russie.

Enfin, et c'est peut-être par là qu'il aurait fallu commencer, cette politique doit se fonder sur une connaissance de la réalité du monde à l'Est et de la Russie et non sur une idéalisation de nos attentes. Cependant, l'Union et les pays européens pris individuellement manquent cruellement d'instruments permettant d'approfondir cette connaissance. Aucun des grands pays européens, à la différence de ce qui se faisait au temps de l'URSS, ne dispose de think tank consacré à l'examen de cet espace qui s'étend à la frontière de l'Europe actuelle et dont une partie aspire à la rejoindre : la Russie, l'Ukraine, les pays du Caucase et, au-delà, les pays d'Asie centrale représentent aujourd'hui une vaste zone grise, mal connue, mal comprise. Certains des nouveaux ou moins nouveaux membres (Pays baltes, Finlande, Pologne) disposent au contraire d'une expérience empirique de la Russie et de leur histoire commune, qui n'est pas utilisée pour inspirer les choix européens, car considérée comme fondée sur une vision trop chargée d'émotion, de réalité. Il est donc important que l'UE travaille à faire émerger un pôle de connaissance sur la Russie et le nouvel Est, qui puisse fédérer ces visions disparates, sans renoncer à la richesse de la

diversité des expériences et des connaissances. Ce travail de fond devra être le substrat sur lequel fonder une nouvelle politique : on n'imagine pas que l'UE puisse par exemple jouer tout son rôle dans la question des conflits sans s'être forgé une véritable expertise sur cette question.

Munie de ses propres munitions, l'Union aura aussi besoin de sa propre personnalité au sens propre. En effet, la politique de l'UE souffre, surtout en comparaison de celles des Etats membres, de l'absence de personnalisation. En dépit de la panne de la Constitution, et donc de l'absence du ministre des affaires étrangères qui aurait incarné cette personnalisation, il faut trouver des solutions pragmatiques. A l'instar de ce qui s'est fait pour la crise ukrainienne, ou plus récemment de la décision de confier à Javier Solana la tâche de négocier avec l'Iran, il importe que l'UE délègue à une personne le soin de la représenter dans la négociation avec la Russie sur cette question primordiale des conflits. Sans doute est-il trop tôt pour proposer que l'ensemble de la négociation UE-Russie soit réunie en une seule main communautaire, mais il importe que, sur la question de la gestion de cet espace commun, cette cohérence soit trouvée au plus tôt. La cohérence doit être aussi interne à l'Union, c'est-à-dire que le nouveau « Monsieur espace commun » devra fédérer d'une part les travaux des représentants personnels (comme c'est déjà le cas), disposer de la nouvelle manne de l'instrument de voisinage, mais aussi avoir la haute main sur les missions financées par la Commission (mission de frontières, programmes de soutien aux minorités, réhabilitation des zones de conflits). Cela voudra dire aussi que dans tous ces pays, les délégations de la Commission et les équipes des représentants personnels devront être fusionnés sous l'autorité d'une seule personne, rendant compte au « Monsieur espace commun », et qui surveillerait à la fois l'application des programmes, élaborerait les recommandations politiques et participerait aux enceintes de négociation.

Ce haut responsable politique aura vocation à terme à devenir l'interlocuteur unique de la Russie pour le compte de l'UE, qui fait tant défaut, autant à cette relation qu'à celle avec les Etats-Unis. (On se souvient des sarcasmes américains sur l'absence d'un numéro de téléphone unique de l'Union européenne).

Il faudrait veiller à ce que cet interlocuteur ait le poids politique indispensable à sa crédibilité, tant auprès de ses interlocuteurs de demain qu'auprès des capitales européennes.

Il ne serait peut-être pas illogique d'imaginer que ce haut responsable puisse être une personnalité du centre de l'Europe, en particulier un Polonais, car il sera de la responsabilité de cette figure politique de jouer le rôle de médiateur entre les sensibilités européennes si diverses et de faire émerger une vision médiane. Personne mieux que les Polonais, qui ont à la fois une expérience propre de la Russie et peuvent comprendre les craintes et susceptibilités de leurs voisins de l'Est, Baltes ou Ukrainiens, n'est en mesure de les faire partager aux autres Européens ; mais, en même temps, grâce à leur longue histoire commune avec leurs voisins de l'Ouest, les Polonais peuvent aussi tempérer ces réactions émotionnelles et s'inscrire dans une vision plus pragmatique. A condition bien entendu de ne pas opter pour l'extrémisme et d'accepter que la Pologne joue ce rôle, mais seulement à partir du centre. Des personnalités respectées par tous, tel que Bronislaw Geremek, pourraient être envisagées.

Le choix d'une personnalité plus neutre et plus étrangère à cette partie du monde, en la personne de Tony Blair, pourrait aussi se justifier. Il ne fait pas de doute qu'un homme politique encore jeune et qui voudrait laisser sa marque sur l'évolution du continent pourrait être aussi légitime. Surtout une personnalité qui emporterait d'emblée la confiance américaine et russe.

Cette reconfiguration des responsabilités et des compétences ne nécessite pas l'adoption d'une nouvelle Constitution et ne doit sûrement pas attendre qu'elle voie le jour. En revanche, elle exige sans aucun doute de nouvelles et rapides décisions internes.

Enfin, on ne saurait conclure sur ces quelques pistes et recommandations sans un plaidoyer de plus en faveur de la Constitution d'une grande fondation européenne pour la démocratie, qui soit alimentée par des fonds privés en priorité, mais soutenue par les fonds publics qu'ils soient nationaux ou européens (par exemple, le Programme pour la démocratie et les droits de l'homme, dont la Commission assure aujourd'hui la gestion bureaucratique).

Cette fondation relève d'une responsabilité morale de l'Union européenne ; elle est aussi la seule vraie alternative à un élargissement continu ; elle devrait appuyer, précéder et accompagner les politiques de l'UE en priorité vers ses voisins. C'est en effet auprès de ceux de ses voisins qui ont, démocratiquement, fait le choix de la démocratie que l'UE doit être la plus présente. C'est là aussi qu'elle doit le plus faire preuve d'exigence et de clairvoyance. C'est là qu'elle doit encourager ou critiquer le cas échéant ; c'est là qu'elle doit apporter son soutien.

## Bibliographie

### Documents de l'Union européenne

■ *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*, Conseil européen du 12 décembre 2003.

■ « European strategy on four spaces », Council EU-Russia, St Petersburg, décembre 2003.

■ Russia country strategy paper ; <http://ec.europa.eu/comm/external-relations/russia/csp/index.htm>.

■ Communication de la Commission relative au renforcement de la politique de voisinage ; [http://ec.europa/world/enp/documents\\_fr.htm](http://ec.europa/world/enp/documents_fr.htm).

### Russie-UE

■ Roy Allison, Margot Light et Stephen White, « Putin's Russia and the Enlarged Europe », *Chatham House Papers*, Blackwell Publishing, Londres, décembre 2006.

■ Derek Averre, « Russia and the European Union: Convergence or Divergence », *European Security*, vol. 14, n. 2, 2005.

■ Laure Delcour, « La politique de l'Union européenne en Russie (1999-2000). De l'assistance au partenariat », L'Harmattan, Paris, 2002.

■ Isabelle Facon, « La politique européenne de la Russie : ambitions anciennes, nouveaux enjeux », *Questions internationales*, n. 15, La Documentation française, Paris, septembre-octobre 2005.

■ Sabine Fischer, « The EU and Russia: Conflicts and Potentials of a Difficult Partnership », *SWP Research Paper*, Berlin, janvier 2007.

■ Thomas Gomart, « UE et Russie : deux actrices en quête de rôle », *Libération*, Paris, 10 mai 2005.

■ Dov Lynch, « UE-Russie », *Cahier de Chaillot* n. 60 et « What Russia Sees », *Chaillot Paper* n. 74, IESUE, Paris, mai 2003 et janvier 2005.

■ Mark Medish, Thomas Gomart, William Tompson et Tracey C. German, « Russie, le dedans et le dehors », *Politique étrangère*, Institut français des relations internationales, Paris, printemps 2006.

■ Philippe Moreau Desfarges, « La stratégie d'influence de l'Union européenne », « L'Union européenne – empire démocratique », *Notes de l'IFRI*, n. 38, Paris, 2002.

■ Quentin Perret, « Un partenariat remodelé entre l'UE et la Russie », *Cahiers de la Fondation Robert Schuman*, n. 35, Paris, juillet 2006.

■ Cynthia Roberts, « Russia and The European Union: The Sources and Limits of

'Special Relationships' », Security Studies Institute of the US Army War College, Carlisle PA, février 2007.

■ Salomé Zourabichvili, « Quelle Russie voulons-nous », *Foreign Policy*, Edition française, n. 3, Paris, mars 2007.

■ Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les « Relations entre l'Union européenne et la Russie », Paris, 14 décembre 2004.

■ « Les relations UE-Russie : vers quelle intégration ? », *Courrier des Pays de l'Est*, n.1025, La Documentation française, Paris, mai 2002.

## Politique européenne de voisinage et « Grande Europe »

■ Edward Bell et Diana Klein, « Peacebuilding in the Caucasus: What can the EU contribute? », *International Alert*, septembre 2006.

■ Michael Emerson, Senem Aydin, Gergana Noutcheva, Nathalie Tocci, Marius Vahl, and Richard Youngs, « The Reluctant Debutante: The European Union as Promoter of Democracy », *CEPS working documents*, n.223, Bruxelles, 2005.

■ Michèle Kahn, « L'Union européenne et le Sud-Caucase : un tournant politique », *Courrier des pays de l'Est*, n.1043, La Documentation française, 2004.

■ Gilles Lepasant, « Les nouveaux voisins orientaux de l'Europe élargie », *Courrier des pays de l'Est*, n.1042, La Documentation française, 2004.

■ Dov Lynch, « Why Georgia matters », *Chaillot Paper* n. 86, IESUE, Paris, février 2006.

■ Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur « Le développement de la politique européenne de voisinage et la question des frontières de l'Union européenne », Paris, juin 2006.

■ International Crisis Group, « Conflict resolution in the South Caucasus », *Europe Report*, n. 173, mars 2006.

■ International Crisis Group, « L'avenir incertain de la Moldavie », *Rapport Europe*, n. 175, 17 août 2006.

■ « The EU's unrecognized neighbours (the EU in Abkhazia and South Ossetia) », *CPS documents*, n. 260, mars 2007.

## Stratégie commune

### PARTIE I

#### VISION DE L'UNION EUROPÉENNE POUR SON PARTANARIAT AVEC LA RUSSIE

Une Russie stable, démocratique et prospère, fermement ancrée dans une Europe unie sans nouvelles lignes de démarcation, est essentielle pour assurer une paix durable sur le continent. Les problèmes auxquels l'ensemble du continent est confronté ne pourront être résolus que par une coopération de plus en plus étroite entre la Russie et l'Union européenne. L'Union européenne se félicite que la Russie ait réintégré la place qui lui revient dans la famille européenne, dans un esprit d'amitié, de coopération, de prise en compte équitable des intérêts de chacun et sur la base des valeurs partagées qui forment l'héritage de la civilisation européenne.

Les objectifs stratégiques de l'Union européenne sont clairs :

- établir une démocratie stable, ouverte et pluraliste en Russie, régie par l'État de droit et servant de base à une économie de marché prospère qui bénéficie également à toute la population de la Russie et à celle de l'Union européenne,
- maintenir la stabilité européenne, en favorisant la sécurité mondiale et en répondant aux défis communs du continent par une coopération renforcée avec la Russie.

L'Union européenne demeure fermement résolue à œuvrer avec la Russie, aux niveaux fédéral, régional et local, pour garantir le succès de la transformation politique et économique de ce pays. L'Union européenne et ses États membres offrent de partager avec la Russie leurs diverses expériences en ce qui concerne la mise en place de structures politiques, économiques, sociales et administratives modernes, tout en reconnaissant pleinement que l'avenir de la Russie repose principalement entre les mains de la Russie elle-même.

Le Conseil européen adopte donc la présente stratégie commune pour renforcer le partenariat stratégique entre l'Union européenne et la Russie à l'aube d'un nouveau siècle. Le Conseil européen reconnaît que l'avenir de la Russie constitue un élément essentiel de l'avenir du continent et revêt pour l'Union européenne un intérêt stratégique. L'offre d'une relation renforcée, fondée sur des valeurs démocratiques communes, aidera la Russie à affirmer son identité européenne et ouvrir de nouvelles possibilités à tous les peuples du continent. Ces avantages et ces possibilités seront encore accrus avec l'élargissement de l'Union.

La présente stratégie commune établit les objectifs ainsi que les moyens à mettre en œuvre par l'Union pour développer ce partenariat. La base des relations entre l'Union européenne et la Russie demeure l'accord de partenariat et de coopération (APC), dont l'objectif est de promouvoir l'intégration de la Russie

dans un espace plus large de coopération en Europe et de créer les conditions nécessaires à l'instauration future d'une zone de libre-échange entre la Communauté européenne et la Russie. Pour leur part, l'Union européenne et ses États membres développeront la coordination, la cohérence et la complémentarité de tous les aspects de leur politique à l'égard de la Russie. L'Union européenne, la Communauté et ses États membres coopéreront, en outre, avec et dans les organisations régionales et autres, ainsi qu'avec les partenaires qui partagent les mêmes vues, en vue d'atteindre les objectifs définis dans la présente stratégie commune. Les positions adoptées par les États membres dans toutes les enceintes pertinentes seront conformes à la présente stratégie commune. Le Conseil européen invite la Russie à œuvrer avec l'Union européenne sur la base de cette stratégie commune au profit de l'une comme de l'autre.

#### OBJECTIFS PRINCIPAUX

Le Conseil européen a identifié les objectifs principaux suivants.

##### 1) Consolidation de la démocratie, de l'État de droit et des institutions publiques en Russie

La mise en place d'institutions publiques efficaces et transparentes est l'une des conditions essentielles de la confiance et d'une adhésion large aux orientations démocratiques et du fonctionnement de l'État de droit. Elle constitue la base nécessaire au développement économique et social. La situation en Russie implique un renforcement de ces institutions, dans le sens de l'efficacité et de la responsabilité, par des mécanismes et des moyens adaptés.

L'Union souhaite soutenir la Russie dans la consolidation de ses institutions publiques, en particulier les organes exécutif, législatif, judiciaire, et la police, conformément aux principes démocratiques. Les institutions indispensables au fonctionnement de l'économie constituent le second volet de cet objectif.

L'Union européenne accordera une importance particulière aux administrations régionales et locales, dans les limites de leurs compétences. Les relations entre les autorités centrales, régionales et locales constituent un élément essentiel de l'avenir de la Fédération.

L'émergence de la société civile dans tous les domaines est indispensable à la consolidation de la démocratie en Russie. L'Union européenne souhaite soutenir ce processus, notamment en développant les échanges directs entre les acteurs de la société civile en Russie et dans l'Union.

##### 2) Intégration de la Russie dans un espace économique et social européen commun

L'Union européenne et la Russie ont chacune intérêt à ce que la Russie puisse s'intégrer dans un espace économique et social commun en Europe. D'ores et déjà, l'Union européenne est le principal partenaire commercial de la Russie, qui elle-même lui assure une partie significative de son approvisionnement

énergétique. Les entreprises européennes ont également réalisé d'importants investissements en Russie.

Il est nécessaire, en premier lieu, de mettre en place une économie de marché qui fonctionne. La récente crise en Russie a montré la nécessité de poursuivre vigoureusement cet objectif. La Russie doit naturellement fournir l'effort principal, dans le cadre d'un programme économique complet et durable, approuvé par le Fonds monétaire international (FMI). Ce programme doit couvrir, entre autres, les problèmes liés à la restructuration des entreprises, aux finances publiques, au système bancaire et à la gestion d'entreprises (« corporate governance »). L'Union européenne est prête à apporter son soutien dans ce cadre.

L'Union européenne estime que l'État de droit est une condition essentielle du développement d'une économie de marché qui offre des possibilités et des avantages à tous les citoyens russes. Le développement de la Russie et sa prospérité future dépendent, en tout premier lieu, d'une gestion saine des politiques nationales et de l'économie, la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire régulier et transparent, ainsi que des institutions nécessaires, étant essentielle à cet égard. La capacité d'attirer des investissements nationaux et étrangers, qui serait grandement favorisée par l'accès de la Russie aux marchés financiers internationaux, constitue un facteur important de son développement. L'Union européenne aidera donc la Russie à élaborer et à adopter les mesures économiques nécessaires pour renforcer la confiance qui doit permettre un accroissement des investissements nationaux et étrangers et pour répondre aux exigences des bailleurs de fonds internationaux.

L'Union européenne est résolue à favoriser l'intégration de la Russie dans l'économie européenne et dans l'économie mondiale. À cet égard, l'Union européenne soutiendra les efforts réalisés par la Russie pour satisfaire aux exigences qu'implique l'accession à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Elle examinera également comment créer les conditions nécessaires, outre l'accession à l'OMC, à l'établissement futur d'une zone de libre-échange entre l'Union européenne et la Russie. Le rapprochement progressif des législations et des normes de la Russie et de l'Union européenne, conformément à l'APC facilitera la création d'espaces économiques communs.

Enfin, la mise en place de l'économie de marché doit prendre en compte les aspects sociaux de la transition et les besoins de la population russe, notamment les plus défavorisés. L'Union européenne est prête à apporter son savoir-faire et à renforcer les échanges dans ce domaine.

3) Coopération en vue de renforcer la stabilité et la sécurité en Europe et au-delà  
La Russie et l'Union européenne ont des intérêts stratégiques et exercent des responsabilités particulières dans le maintien de la stabilité et de la sécurité en Europe, ainsi que dans d'autres régions du monde.

L'Union européenne considère la Russie comme un partenaire essentiel pour

atteindre cet objectif et elle est déterminée à coopérer avec elle. Elle propose que le partenariat stratégique se développe dans le cadre d'un dialogue politique et de sécurité permanent, visant à rapprocher les intérêts et à répondre conjointement à certains des défis concernant la sécurité du continent européen. Ce dialogue permettra une concertation renforcée dans toutes les instances pertinentes dont la Russie et les États membres sont membres, en particulier l'Organisation des Nations unies (ONU) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

#### 4) Défis communs sur le continent européen

La proximité géographique ainsi que l'approfondissement des relations et le développement des échanges entre l'Union européenne et la Russie conduisent à une interdépendance croissante dans un grand nombre de domaines. Seules des réponses communes permettront de trouver des solutions à des défis qui sont de plus en plus communs aux deux parties.

L'Union européenne et la Russie ont un intérêt commun à développer leurs politiques énergétiques de manière à améliorer l'exploitation et la gestion des ressources ainsi que la sécurité des approvisionnements en Russie et en Europe.

La sûreté nucléaire constitue un enjeu essentiel. L'Union européenne est prête à continuer à apporter sa compétence et son soutien dans ce domaine.

L'environnement est un bien commun des populations de la Russie et de l'Union européenne. L'utilisation durable des ressources naturelles, la gestion des déchets nucléaires et la lutte contre la pollution de l'eau et de l'air, notamment transfrontière, constituent à ce titre des priorités.

La Russie et l'Union européenne ont un intérêt commun à renforcer leur coopération dans la lutte contre des fléaux communs, tels que la criminalité organisée, le blanchiment de l'argent, le trafic des êtres humains et le trafic de la drogue. La lutte contre l'immigration illégale est également une préoccupation importante. L'Union européenne propose de mettre en place une coopération renforcée dans ces domaines, en créant les outils et les formes de coopérations nécessaires entre les organes compétents et en développant les échanges d'experts. Elle est prête également à offrir son expertise, en particulier pour l'élaboration des législations et des institutions compétentes.

La coopération régionale, notamment dans le cadre des organisations régionales existantes, constitue un cadre utile à la mise en place des coopérations concrètes permettant de répondre localement à ces défis.

## INSTRUMENTS ET MOYENS

### 1) Dispositions générales

La présente stratégie commune est mise en œuvre conformément aux procédures applicables en vertu des traités. Le Conseil européen invite le Conseil et la Commission à assurer, conformément aux responsabilités définies à l'article 3 et

à l'article 13 du traité sur l'Union européenne, l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans la mise en œuvre de la présente stratégie commune.

L'Union européenne contribuera à la réalisation des objectifs de la présente stratégie commune en faisant un usage approprié de tous les instruments et moyens pertinents dont disposent l'Union européenne, la Communauté et les États membres.

Le secrétaire général du Conseil, haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), assiste le Conseil pour la mise en œuvre de la présente stratégie commune dans le cadre des obligations qui lui incombent en vertu des traités. La Commission est pleinement associée, conformément aux articles 18 et 27 du traité sur l'Union européenne.

## 2) Le Conseil, la Commission et les États membres

Le Conseil européen invite le Conseil, la Commission et les États membres:

■ à réexaminer, dans le respect de leurs compétences et de leurs capacités, les actions, programmes, instruments et politiques existants afin de s'assurer de leur cohérence avec la présente stratégie et, si des incohérences sont constatées, à procéder aux adaptations nécessaires dès la première échéance fixée pour un réexamen,

■ à utiliser pleinement et de manière appropriée les instruments et moyens existants, en particulier l'APC, ainsi que tous les instruments pertinents de l'Union européenne et des États membres, y compris les programmes des États membres, et à dresser et tenir à jour à cet effet un inventaire indicatif des ressources de l'Union européenne, de la Communauté et des États membres permettant de mettre en œuvre la présente stratégie commune.

## 3) Coordination

Les États membres consentiront des efforts accrus pour coordonner leur action à l'égard de la Russie, notamment au sein des organisations régionales et internationales telles que le Conseil de l'Europe, l'ONU, l'OSCE et les IFI, et dans le cadre de la coordination avec la Communauté là où celle-ci dispose de compétences.

Il convient aussi de consolider la coordination entre les États membres et la Commission, notamment par des consultations régulières entre leurs représentants respectifs en Russie.

Le Conseil, la Commission et les États membres s'emploient à assurer une coopération plus efficace avec les organisations régionales et internationales et s'efforceront, avec d'autres pays partageant les mêmes vues, d'atteindre les objectifs de la stratégie.

L'Union européenne invitera les pays candidats à l'adhésion à s'associer aux actions menées dans le cadre de la présente stratégie commune.

#### 4) Mise en œuvre et réexamen

Le Conseil européen demande au Conseil:

■ de veiller à ce que chaque future présidence présente au Conseil, dans le cadre de son programme général, un plan de travail pour la mise en œuvre de la présente stratégie commune, établi sur la base des domaines d'action définis dans la partie II et tenant compte des initiatives spécifiques indiquées dans la partie III,

■ d'examiner et d'évaluer l'action de l'Union européenne dans le cadre de cette stratégie et de faire rapport au Conseil européen au moins une fois par an sur les progrès dans la réalisation des objectifs qui lui sont assignés,

■ d'examiner la situation en Russie et l'état de la coopération de ce pays à la mise en œuvre de la présente stratégie, notamment par des rapports élaborés régulièrement par les chefs de mission, et de présenter une évaluation dans son rapport au Conseil européen,

■ le cas échéant, de soumettre au Conseil européen des recommandations de modification des parties II et III de la présente stratégie.

La Commission contribuera à ces travaux dans les limites de ses compétences.

#### 5) Coopération avec la Russie

L'Union européenne et ses États membres collaboreront étroitement avec la Russie à la mise en œuvre de la présente stratégie commune, notamment par le biais de l'APC et de ses institutions.

#### 6) Initiatives spécifiques

L'Union européenne assure le suivi des initiatives spécifiques présentées dans la partie III de la présente stratégie commune, qui s'appuient sur les domaines d'action définis dans la partie II. Ces initiatives sont adaptées si besoin est et ne préjugent pas la possibilité de présenter de nouvelles initiatives pendant la durée de la présente stratégie commune. Le Conseil, la Commission et les États membres, dans le cadre de leurs compétences et de leurs capacités respectives, soutiennent ces initiatives spécifiques et œuvrent à leur réalisation.

## **PARTIE II**

### **DOMAINES D'ACTION**

L'Union européenne se concentre, lors de la mise en œuvre de la présente stratégie commune, sur les domaines d'action suivants.

1) Consolidation de la démocratie, de l'État de droit et des institutions publiques en Russie

Pour promouvoir la démocratie, le renforcement institutionnel et l'État de droit

en Russie, qui constituent des conditions préalables au développement d'une économie de marché, l'Union européenne s'emploiera à :

a) renforcer l'État de droit et les institutions publiques :

■ en soutenant et en encourageant les réformes institutionnelles nécessaires en Russie pour doter les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire aux niveaux fédéral, régional et local, d'une administration moderne et efficace; en développant notamment la capacité du système judiciaire et de l'administration publique à être indépendants et la responsabilité des structures répressives en favorisant les contacts entre les autorités judiciaires et les services de répression des États membres de l'Union européenne et de la Russie,

■ en développant des programmes de formation destinés aux fonctionnaires et aux hommes politiques jeunes,

■ en étudiant, en réponse à une demande de la Russie, la possibilité d'une action de l'Union européenne, en coopération avec des organisations internationales telles que l'OSCE, visant à contribuer à la conduite efficace d'élections présidentielles et à la Douma libres et régulières, en 1999 et en 2000,

■ en soutenant les efforts consentis par la Russie pour s'acquitter de ses engagements internationaux en matière de droits de l'homme, notamment à l'égard du Conseil de l'Europe, des Nations unies et de l'OSCE, et en promouvant des activités conjointes Union européenne-Conseil de l'Europe concernant la Russie dans le domaine de l'État de droit et des droits de l'homme; en apportant une aide dans le domaine de la protection des droits de l'homme, y compris ceux des femmes, des enfants et des minorités, et en promouvant des programmes visant à abolir la peine de mort;

b) renforcer la société civile:

■ en intensifiant les contacts entre les hommes politiques européens et russes, aux niveaux fédéral, régional et local, y compris avec des assemblées à tous les échelons,

■ en promouvant l'intensification des échanges entre la Russie et l'Union européenne dans le domaine de la culture et de l'éducation, ainsi que l'approfondissement des contacts entre les sociétés, en se fondant sur la longue tradition russe de participation à la formation de la civilisation européenne, notamment en réexaminant et en renforçant, si besoin est, les programmes de bourses et de contacts entre étudiants,

■ en soutenant les organisations non gouvernementales indépendantes,

■ en coopérant avec la Russie pour renforcer l'aide aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur même de la Russie,

■ en contribuant à la liberté des médias,

■ en favorisant l'égalité des chances entre hommes et femmes.

2) Intégration de la Russie dans un espace économique et social européen commun

L'Union européenne:

a) consolidera le processus de réforme économique en Russie

■ en renforçant l'impact du conseil en matière de politique économique grâce notamment à un dialogue politique de haut niveau de manière à promouvoir le développement d'une économie de marché, en tenant pleinement compte des problèmes transitoires dus à l'indispensable changement structurel,

■ en s'efforçant davantage, au sein des instances compétentes, de coordonner la politique de l'Union européenne dans le contexte des institutions financières internationales,

■ en contribuant à la mise en place et à l'application d'un cadre législatif et réglementaire transparent et stable, conçu pour promouvoir l'activité économique et l'accroissement des investissements nationaux et étrangers,

■ en encourageant l'instauration du cadre législatif et institutionnel nécessaire à des politiques fiscales viables (par exemple, fiscalité, comptabilité et contrôle des dépenses),

■ en encourageant également des réformes crédibles du secteur bancaire avec des conditions équitables pour les banques étrangères et une coordination effective entre les donateurs, avec une participation sans restriction de l'Union européenne,

■ en encourageant de nouvelles réformes structurelles, économiques et administratives, y compris la poursuite de la privatisation, la restructuration des entreprises et la croissance du secteur russe des petites et moyennes entreprises,

■ en aidant à accroître la compétitivité de l'industrie, de l'agriculture et du secteur énergétique russes,

■ en contribuant à jeter les bases d'une réforme agraire efficace en Russie, qui permette l'introduction de la propriété privée, et en fournissant une aide technique pour ce processus (par exemple par le biais d'un cadastre fonctionnant correctement);

b) aidera à l'intégration de la Russie dans un espace de coopération économique plus large en Europe:

■ en promouvant le rapprochement progressif de la législation, notamment dans le domaine douanier, ainsi que dans les domaines de la normalisation et de la certification, de la politique en matière de concurrence et de l'environnement,

■ en encourageant une intégration plus poussée de la Russie dans le système commercial multilatéral et en soutenant les efforts consentis par ce pays pour satisfaire aux exigences qu'implique l'accession à l'OMC, y compris en matière de réforme législative et institutionnelle,

■ en examinant comment créer les conditions nécessaires, en plus de l'accession de la Russie à l'OMC, pour instaurer à l'avenir une zone de libre-échange Union européenne-Russie,

■ en encourageant la Russie à supprimer les obstacles aux échanges et aux investissements, notamment grâce à l'amélioration des procédures et des

équipements au passage des frontières, et en examinant, conformément aux règles et procédures de l'Union européenne, les préoccupations de la Russie concernant l'accès au marché de l'Union européenne,

■ en étudiant de manière plus concrète l'étendue de la coopération dans des secteurs où la Russie dispose de solides compétences (par exemple dans les domaines de la science, de l'aéronautique, de l'espace et de l'énergie),

■ en promouvant un partenariat visant à améliorer l'essor des industries de la culture en Russie, notamment dans le domaine de la gestion artistique,

■ en améliorant la coordination des programmes européens existants, et, en tant que de besoin, en les élargissant à la formation de gestionnaires et d'entrepreneurs russes;

c) jettera les bases d'une économie sociale de marché

■ en favorisant le dialogue social par un soutien à l'émergence d'organisations syndicales et patronales modernes,

■ en encourageant une adhésion plus grande aux principales normes du travail du BIT,

■ en cherchant à assurer la protection sociale de tous les citoyens russes, en particulier les groupes vulnérables, grâce à une assistance technique en faveur d'une réforme administrative des régimes russes de prestations sociales et de soins de santé.

3) Coopération en vue de renforcer la stabilité et la sécurité en Europe et dans le monde

L'Union européenne souhaite approfondir et élargir la coopération avec la Russie et identifier des réponses communes aux défis que pose la sécurité en Europe et au-delà, en s'employant à :

a) renforcer le dialogue politique:

■ en étudiant les moyens de donner plus de continuité au dialogue politique existant et de le rendre plus opérationnel, grâce notamment au rôle important que doit jouer le secrétaire général du Conseil, haut représentant pour la PESC,

■ en coopérant avec la Russie à l'élaboration d'initiatives conjointes en matière de politique étrangère à l'appui d'objectifs communs dans ce domaine;

b) assurer sa place à la Russie dans l'architecture européenne de sécurité

■ en intensifiant la coopération avec la Russie dans le cadre de la nouvelle architecture européenne de sécurité dans le cadre de l'OSCE, notamment dans la perspective du sommet d'Istanbul,

■ en continuant de coopérer avec la Russie à l'élaboration de certains aspects de la charte européenne de sécurité,

■ en envisageant la possibilité de faciliter la participation de la Russie lorsque l'Union européenne a recours à l'UEO pour des missions relevant de la catégorie des tâches dites de Petersberg.

### c) Diplomatie préventive

■ En intensifiant la coopération entre l'Union européenne et la Russie en vue de contribuer à la prévention des conflits, à la gestion des crises et au règlement des conflits, y compris dans le cadre de l'OSCE et des Nations unies,

■ en encourageant la maîtrise des armements et le désarmement et la mise en œuvre des accords existants en renforçant le contrôle des exportations, en endiguant la prolifération des armes de destruction massive et œuvrant en faveur du désarmement nucléaire et de la destruction des armes chimiques.

### 4) Défis communs sur le continent européen

L'Union européenne coopérera en particulier avec la Russie dans les domaines suivants:

#### a) énergie et sûreté nucléaire

■ En soutenant l'engagement de la Russie en faveur de la réforme du secteur de l'énergie, y compris la sûreté nucléaire et la protection de l'environnement; par exemple en collaborant avec la Russie pour améliorer l'efficacité énergétique et en apportant une assistance technique dans le domaine de la conservation de l'énergie en Russie; en améliorant la sûreté des centrales nucléaires russes et en coopérant avec elle sur les questions liées aux déchets nucléaires et aux combustibles usés dans le nord-ouest de la Russie,

■ en encourageant l'engagement de la Russie en faveur de la sûreté nucléaire dans le cadre de la convention sur la sûreté nucléaire et notamment par le biais de l'accord sur le compte "sûreté nucléaire" ainsi que dans le cadre d'initiatives internationales et en aidant au renforcement de l'autorité de réglementation russe en matière de sûreté nucléaire (GAN),

■ en encourageant la Russie à ratifier le traité sur la charte de l'énergie et à poursuivre les consultations relatives à un cadre de transit multilatéral qui renforcera la coopération entre la Russie et ses voisins en ce qui concerne l'accès au réseau russe de pipelines;

#### b) environnement et santé

■ En encourageant et en soutenant le stockage en toute sécurité des déchets nucléaires et chimiques et la gestion sûre du combustible usé, notamment dans le nord-ouest de la Russie,

■ en soutenant l'intégration des considérations environnementales dans la réforme économique et en aidant à la création de systèmes efficaces pour assurer le suivi et le respect des accords multilatéraux en matière d'environnement, et en aidant la Russie à renforcer l'application de la législation nationale en matière d'environnement,

■ en coopérant avec la Russie en particulier dans les régions frontalières de l'Union élargie, en vue de réduire la pollution de l'eau et de l'air, d'améliorer la protection de l'environnement et de promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles, notamment au sein de diverses enceintes de coopération régionale,

■ en coopérant avec la Russie en vue d'améliorer la prévention des maladies infectieuses, notamment en appuyant des programmes de vaccination,

■ en coopérant également à un renforcement des contrôles phytosanitaires;

c) lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment d'argent, le trafic des êtres humains et le trafic de drogue; coopération judiciaire

■ en renforçant l'État de droit et en octroyant une assistance à l'instauration d'un ordre juridique en Russie, notamment en encourageant celle-ci à signer, à ratifier et à mettre en œuvre des conventions clés, en particulier dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile et pénale,

■ en poursuivant, sur la base des positions communes existantes, un dialogue approprié avec la Russie dans le cadre des négociations en cours à Vienne relatives à la convention des Nations unies contre la criminalité organisée transnationale,

■ en intensifiant la coopération et les échanges d'experts entre les États membres et la Russie dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée, notamment en matière de traitement et de réadaptation des toxicomanes ainsi qu'en matière de prévention de la toxicomanie, cela en coopération avec l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies,

■ en organisant des séminaires sur les différents types et méthodes de blanchiment d'argent,

■ en développant la coopération d'Europol avec les autorités russes compétentes comme le prévoit la convention Europol, en vue notamment d'améliorer la lutte contre le trafic des êtres humains, le trafic de drogue ainsi que les filières d'immigration clandestine,

■ en intensifiant la coopération des officiers de liaison des États membres en poste à Moscou, dans les limites du droit national applicable à chacun,

■ en mettant au point des mécanismes de coopération dans le cadre de la lutte contre la criminalité transnationale liée à la drogue et en associant la Russie au processus de concertation du Groupe de Dublin,

■ en menant des campagnes d'information en coopération avec des agences russes en vue de prévenir la traite des êtres humains,

■ en améliorant la coopération en ce qui concerne la réadmission des nationaux, des apatrides et des ressortissants de pays tiers, et notamment la conclusion d'un accord de réadmission; en luttant contre l'immigration clandestine, notamment en continuant à organiser des cours de formation de base et de perfectionnement à l'intention du personnel des services chargés des contrôles aux frontières et de l'immigration,

■ en intensifiant le dialogue avec la Russie concernant l'adaptation de la politique en matière de visa de la Russie à l'égard de l'Union européenne par l'introduction d'exigences en matière de visa qui soient conformes aux dispositions de la Communauté européenne et par l'introduction de documents de voyages suffisamment sécurisés,

■ en coopérant avec la Russie en vue de l'instauration par ce pays de sanctions à l'encontre des transporteurs assurant le transport transfrontière de passagers dépourvus des documents de voyage appropriés et en vue de l'adoption de dispositions pénales destinées à lutter contre les filières d'immigration clandestine;

d) coopération régionale et transfrontière et infrastructure

■ en coopérant plus efficacement avec la Russie au sein des diverses instances de coopération régionale (Conseil des États de la mer Baltique, Coopération économique de la mer Noire, Conseil euro-arctique de la mer de Barents) et en renforçant la coopération transfrontière avec les régions russes voisines (y compris la région de Kaliningrad), notamment eu égard à l'élargissement de l'Union européenne et dans le cadre de la dimension septentrionale,

- en intensifiant la coopération et l'assistance technique dans les domaines de la gestion des frontières et des douanes,

- en étudiant les possibilités d'œuvrer en vue de relier les réseaux de transport russes (routes et chemin de fer) aux corridors transeuropéens et en tentant de trouver des moyens mutuellement satisfaisants de régler les questions de transport.

## **PARTIE III**

---

### **INITIATIVES SPÉCIFIQUES**

Les initiatives spécifiques suivantes sont mises en œuvre, sans exclure d'éventuelles nouvelles initiatives.

Dialogue politique et en matière de sécurité

L'Union européenne étudiera les moyens permettant de renforcer la continuité, la souplesse et la substance du dialogue politique existant, instauré au titre de l'accord de partenariat et de coopération, et de le rendre plus opérationnel et efficace :

■ Le Conseil examinera la possibilité de créer un mécanisme permanent Union européenne/Russie pour le dialogue politique et en matière de sécurité, en tenant compte du rôle important que doit jouer le secrétaire général du Conseil, haut représentant pour la PESC. Un des objectifs serait de coopérer avec la Russie pour élaborer des initiatives communes en matière de politique étrangère concernant certains pays tiers et certaines régions, la prévention des conflits et la gestion des crises, notamment dans les régions proches de la Russie, ainsi que dans les Balkans et au Moyen-Orient,

■ Le Conseil envisagera d'instaurer un mécanisme de consultation, en sus des discussions de la troïka au niveau des experts, avec la Russie, éventuellement en

y associant des pays tiers, sur les questions de non-prolifération, tout en intensifiant les efforts, notamment par une coordination et/ou des activités conjointes accrues avec des pays tiers, pour aider à la destruction des armes chimiques russes,

En outre, le Conseil examinera la portée des actions communes et des positions communes concernant la gestion en toute nécessité des substances biologiques et chimiques, ainsi que des matières fissiles en Russie sous contrôle de l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA) qui sont considérées comme n'étant plus nécessaires à des fins de défense, notamment sur la base de conventions internationales. Une attention particulière sera accordée au Centre international pour la science et la technologie de Moscou.

Les travaux sur ces actions commenceront avant la fin 1999.

#### Dialogue sur les questions économiques

La situation macroéconomique en Russie, l'expérience de la construction d'une unité européenne, l'introduction de l'euro et le processus d'élargissement renforcent l'importance de consultations spécifiques entre l'Union européenne et la Russie sur les questions économiques.

L'Union européenne étudiera la possibilité d'engager un dialogue spécifique de haut niveau entre l'Union européenne et la Russie pour appuyer la mise au point par le gouvernement russe de mesures destinées à promouvoir un redressement économique durable sur la base d'un programme économique global, approuvé par le FMI, axé sur l'instauration d'une économie de marché fonctionnant correctement. L'Union européenne examinera aussi la possibilité de fournir au gouvernement russe des conseils d'ordre économique de haut niveau, en faisant appel à d'éminents experts de l'Union européenne.

Les États membres renforceront, si besoin est, leur coordination au sein des organisations et enceintes internationales appropriées.

Un rapport conjoint de la présidence et de la Commission concernant ces propositions devrait être élaboré par les organes compétents pour la fin de 1999.

#### Commerce et investissements

Compte tenu du lancement de nouvelles négociations multilatérales au sein de l'OMC et du fait que la Communauté a fait des propositions sur la manière dont la Russie peut poursuivre les négociations en vue d'adhérer à cette organisation, la Communauté répète qu'elle est disposée à maintenir et, le cas échéant, à renforcer l'aide qu'elle apporte à la Russie pour répondre aux exigences liées à son accession à l'OMC à une date aussi rapprochée que possible.

En outre, la Commission examinera les moyens d'approfondir le dialogue sur les investissements avec la Russie dans le cadre de l'accord de partenariat et de coopération, afin d'améliorer le climat en ce qui concerne le commerce et les investissements en Russie et de faciliter les échanges et les investissements dans

les deux sens, en vue de faire rapport au Conseil d'ici la fin de 1999.

#### Lutte contre la criminalité organisée

L'Union européenne et la Russie ont un intérêt essentiel à mettre en place une coopération durable et efficace dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, surtout comme un moyen de promouvoir le respect des droits de l'homme et de l'État de droit. À cet égard, la lutte contre la criminalité organisée apparaît prioritaire.

C'est la raison pour laquelle l'Union européenne se propose de mettre en place un plan axé sur l'action commune avec la Russie en matière de lutte contre la criminalité organisée, prévoyant notamment des mesures destinées à lutter contre la corruption, le blanchiment d'argent, le trafic de drogue, le trafic des êtres humains et l'immigration clandestine. L'Union européenne propose de couvrir, entre autres, les domaines suivants:

■ aide à la formation destinée aux membres des services judiciaires et des services de répression, notamment en ce qui concerne les techniques d'enquête et d'intervention,

■ le développement du cadre légal, institutionnel et judiciaire nécessaire pour diligenter les poursuites efficaces contre la criminalité organisée, notamment dans les domaines du blanchiment de l'argent, des activités économiques illégales et du trafic des êtres humains,

■ la mise en œuvre de mécanismes de coopération efficaces pour combattre la criminalité transfrontière en matière de drogues,

■ la mise en œuvre d'une coopération entre Europol et les services russes compétents comme prévu par la convention Europol.

Des discussions avec la Russie dans le cadre de l'accord de partenariat et de coopération et un dialogue continu entre les organes russes compétents et les officiers de liaison des États membres de l'Union européenne en poste à Moscou permettra d'analyser les besoins de la Russie dans ce domaine plus précisément. À cet égard, la conférence Union européenne-Russie sur la criminalité organisée qui aura lieu en décembre 1999 revêtira une importance particulière. Un rapport sera présenté au Conseil au cours du premier semestre de l'année 2000.

## *Plan d'action du Conseil européen (2007-2009) — Une politique énergétique pour l'Europe*

### Conclusions de la Présidence (Bruxelles, 8 et 9 mars 2007)

Le plan d'action comprend les actions prioritaires présentées ci-après, dont certaines peuvent contribuer à atteindre plusieurs des trois objectifs de la politique énergétique pour l'Europe. Les nouvelles mesures devraient tenir compte des principes d'amélioration de la réglementation, notamment en ce qui concerne les analyses d'impact.

#### *I. Marché intérieur du gaz et de l'électricité*

(...)

#### *II. Sécurité de l'approvisionnement*

3. Afin de contribuer à assurer la sécurité de l'approvisionnement dans un esprit de solidarité entre les États membres, notamment en cas de crise de l'approvisionnement énergétique, le Conseil européen :

- ▮ souligne qu'il est nécessaire de renforcer la sécurité de l'approvisionnement, tant à l'échelon de l'UE dans son ensemble qu'au niveau de chacun des États membres, par :
  - ▮ une diversification effective des sources d'énergie et des voies d'approvisionnement, ce qui améliorera en outre la compétitivité du marché intérieur de l'énergie ;
  - ▮ la mise au point de mécanismes plus efficaces de réaction aux crises, fondés sur la coopération et articulés notamment autour des mécanismes existants, en envisageant un large éventail de possibilités après une évaluation approfondie des moyens existants, en tenant compte du fait que ce sont les États membres qui sont responsables au premier chef en ce qui concerne leur demande nationale, et en faisant un usage approprié de la capacité d'alerte qu'offre le réseau de correspondants pour la sécurité énergétique ;
  - ▮ une amélioration de la transparence des données sur les produits pétroliers et un réexamen des infrastructures d'approvisionnement en pétrole et des mécanismes de stockage du pétrole de l'UE, en vue de compléter le mécanisme de crise prévu par l'AIE, particulièrement en ce qui concerne la disponibilité en cas de crise ;
  - ▮ une analyse approfondie de la disponibilité et des coûts des installations de stockage du gaz dans l'UE ;
  - ▮ une évaluation de l'incidence sur la sécurité de l'approvisionnement de chaque État membre des importations d'énergie actuelles et prévisibles et de la situation des réseaux concernés ;
  - ▮ la création d'un Observatoire de l'énergie au sein de la Commission.

### III. *Politique énergétique internationale*

4. Il convient d'accélérer l'élaboration d'une approche commune de la politique énergétique extérieure, ce qui implique des dialogues et des partenariats entre pays consommateurs, entre pays consommateurs et pays producteurs et entre pays consommateurs et pays de transit, notamment par le biais d'organisations telles que l'OPEP. À cette fin, le Conseil européen met l'accent sur les éléments suivants, qui sont essentiels pour que l'Union européenne s'exprime davantage encore « d'une même voix » afin de soutenir les trois objectifs de la politique énergétique :

- négocier et finaliser l'accord qui succédera à l'accord de partenariat et de coopération avec la Russie (accord post-APC), en particulier dans le domaine de l'énergie<sup>1</sup> ;
- renforcer les relations de l'UE avec l'Asie centrale, les régions de la mer Caspienne et de la mer Noire, en vue de diversifier davantage les sources et les voies d'approvisionnement ;
- renforcer le partenariat et la coopération, sur la base des dialogues bilatéraux menés dans le domaine de l'énergie avec les Au-delà, ainsi qu'avec la Chine, l'Inde, le Brésil et d'autres économies émergentes, en se concentrant principalement sur la réduction des émissions de GES, l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et les technologies énergétiques à faible taux d'émission, notamment le CSC ;
- assurer la mise en œuvre du Traité instituant la Communauté de l'énergie, en vue d'en poursuivre le développement et de l'étendre éventuellement à la Norvège, à la Turquie, à l'Ukraine et à la Moldavie ;
- tirer pleinement parti des instruments disponibles dans le cadre de la Politique européenne de voisinage ;
- renforcer les relations dans le domaine de l'énergie avec l'Algérie, l'Égypte et les autres pays producteurs de la région Mashreq/Maghreb<sup>2</sup> ;
- mettre en place un dialogue spécifique sur l'énergie avec les pays africains et utiliser les instruments de la Communauté pour renforcer notamment les énergies renouvelables décentralisées et, d'une façon générale, l'accessibilité de l'énergie et la prise en compte du développement durable dans le domaine de l'énergie dans cette région ainsi que les infrastructures énergétiques d'intérêt commun ;
- promouvoir l'accès à l'énergie dans le cadre de la Commission du développement durable des Nations unies.

(...)

1. Cette formulation n'affecte en rien les discussions en cours concernant le mandat de négociation de l'accord post-ACP.

2. Compte tenu des conclusions du CAGRE du 22 janvier 2007 (doc. 5463/07).

## *Plan Ahtisaari pour le Kosovo*

### **Transitional Arrangements**

Once the Settlement enters into force, there will be a 120 day transition period.

During this transition period:

#### *Constitutional Process*

- ▶ A new Constitution will be drafted by a Constitutional Commission comprised of 21 members, who must possess the relevant professional qualifications and expertise necessary for this purpose.
- ▶ The Constitution will be certified by the International Civilian Representative (ICR).
- ▶ The Kosovo Assembly will be responsible for formally approving the Constitution. Such approval will require a 2/3 majority of the Assembly and appropriate consultations with non-majority Assembly members.

#### *Kosovo Legislation*

- ▶ The Kosovo Assembly must formally approve certain pieces of legislation necessary to implement the terms of the Settlement, which will enter into effect immediately upon the conclusion of the transition period.
- ▶ Such legislation must include laws on General and Local Elections, on Local Self Government and Municipal Boundaries, and on Establishing Protective Zones around designated Serbian religious and cultural sites.

#### *UNMIK Presence*

- ▶ During the transition, UNMIK will continue to exercise its mandate under UN Security Council Resolution 1244. On matters related to the implementation of the Settlement, it will consult with the ICR, who will have the authority to monitor implementation of the Settlement and make recommendations to UNMIK on any actions to be taken to ensure compliance with the Settlement.
- ▶ The Constitutional Framework and other applicable law will remain in effect to the extent not inconsistent with the Settlement.
- ▶ At the end of the transition period UNMIK's authorities will be transferred en bloc to Kosovo authorities, unless otherwise provided for in the Settlement.
- ▶ UNMIK will ensure an orderly transition of the existing legal framework to the legal framework established under the Settlement.

### *Elections*

- No later than 9 months from the entry into force Kosovo shall hold general and municipal elections.

(...)

## **Executive summary**

### **I. General**

The aim of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement is to define the provisions necessary for a future Kosovo that is viable, sustainable and stable. It includes detailed measures to ensure the promotion and protection of the rights of communities and their members, the effective decentralization of government, and the preservation and protection of cultural and religious heritage. In addition, the Settlement prescribes constitutional, economic and security provisions, all of which are aimed at contributing to the development of a multi-ethnic, democratic and prosperous Kosovo. An important element of the Settlement is the mandate provided for a future international civilian and military presence in Kosovo, to supervise implementation of the Settlement and assist the competent Kosovo authorities in ensuring peace and stability throughout Kosovo. The provisions of the Settlement will take precedence over all other legal provisions in Kosovo.

### **II Provisions of the Settlement**

The Settlement consists of a main body with fourteen articles that form its key principles, and twelve Annexes which elaborate upon these principles:

- Kosovo shall be a **multi-ethnic society**, governing itself democratically and with full respect for the rule of law, the highest level of internationally recognized human rights and fundamental freedoms, and which promotes the peaceful and prosperous existence of all its inhabitants.
- Kosovo shall adopt a Constitution to enshrine such principles. While the Settlement does not prescribe a complete Constitution, it defines key elements that must form part of the Constitution.
- Kosovo shall have the right to negotiate and conclude international agreements, including the right to seek membership in international organizations.
- The protection and promotion of the rights of members of communities is

a central element of the Settlement. The Settlement addresses key aspects to be protected, including culture, language, education, and symbols. It also provides for specific representation mechanisms for Kosovo non-Albanian community members in key public institutions to safeguard and encourage their effective and active participation in public life. To protect the rights of Kosovo non-Albanian communities in the legislative process, the Settlement also provides that certain, enumerated laws may only be enacted if a majority of the Kosovo non-Albanian members of the Kosovo Assembly agree to their adoption.

- The Settlement provides a wide-ranging decentralization proposal, which is extensive in scope and intended to promote good governance, transparency and effectiveness in public service. The proposal focuses in particular on the specific needs and concerns of the Kosovo Serb community, which will have a high degree of control over its own affairs. The decentralization elements include, *inter alia*, new municipal competencies for Kosovo Serb majority municipalities (such as in the areas of secondary health care and higher education); extensive municipal autonomy in financial matters, including the ability to accept transparent funding from Serbia for a broad range of municipal activities and purposes; provisions on inter-municipal partnerships and cross-boundary cooperation with Serbian institutions; and the establishment of six new or significantly expanded Kosovo Serb majority municipalities (Gracanica, Novo Brdo, Klokott, Ranilug, Partes, Mitrovica-North).
- The Settlement also provides for a justice system in Kosovo that is integrated, independent, professional and impartial, ensuring access of all persons in Kosovo to justice. It also provides for mechanisms to ensure that the justice system is **inclusive**, and that its judiciary and prosecution service reflect the **multiethnic character** of Kosovo.
- The provisions on the **protection and promotion of religious and cultural heritage** will ensure the unfettered and undisturbed existence and operation of the Serbian Orthodox Church (SOC) in Kosovo. More than forty key religious and cultural sites will be surrounded by Protective Zones to prevent any disruptive commercial and industrial development or construction, and to preserve the cultural dignity of such sites. The Settlement also mandates additional physical security for selected sites. The SOC and its internal organization will be explicitly recognized by the Kosovo authorities, and will be granted inviolability of its property, freedom from taxation and customs duty privileges. The SOC in Kosovo will be also be free to maintain links with the SOC in Belgrade.
- All refugees and internally displaced persons from Kosovo will have the right to return and reclaim their property and personal possessions. The Settlement also calls upon Kosovo and Serbia to cooperate fully with the International Commission of the Red Cross to resolve the fate of missing persons.

- I The Settlement includes specific provisions designed to promote and safeguard **sustainable economic development** in Kosovo. It prescribes transparent procedures to settle disputed property claims and for a continued privatization process, both with substantial international involvement. In addition, the Settlement defines mechanisms to determine Kosovo's share of Serbia's external debt, and to address the issue of property restitution.
- I The Settlement also provides for a professional, **multi-ethnic**, and democratic **Kosovo security sector**, encouraging significant local ownership in its development while retaining a level of international oversight necessary for ultimate success in this sensitive area. The Kosovo Police Force will have a unified chain of command throughout Kosovo, with local police officers reflecting the ethnic composition of the municipality in which they serve. In Kosovo Serb majority municipalities, the Municipal Assembly will have enhanced competencies in the selection of the local Station Commander. A new professional and multi-ethnic Kosovo Security Force (KSF) will be established within one year. It will have a maximum of 2,500 active members and 800 reserve members. The Settlement stipulates that the current Kosovo Protection Corps (KPC) will be disbanded within one year.
- I Recognizing that fulfilling Kosovo's responsibilities under the Settlement will require a wide range of complex and difficult activities, the Settlement provides for a **future international presence** to supervise and support the relevant efforts of Kosovo's authorities. This presence consists of three principle components:
  - An **International Civilian Representative (ICR)**, double-hatted as the EU Special Representative, will be appointed by an International Steering Group (ISG) comprising key international stakeholders. The ICR will have ultimate supervisory authority over the implementation of the Settlement. The ICR will have specific powers conferred upon him/her to allow him to take the actions necessary to oversee and ensure successful implementation of the Settlement. These include the authority to annul decisions or laws adopted by Kosovo authorities and sanction or remove public officials whose actions are determined by the ICR to be inconsistent with the letter or spirit of the Settlement. The ICR will also be the final authority in Kosovo regarding the civilian aspects of the Settlement.
  - A **European Security and Defence Policy (ESDP) Mission** will monitor, mentor and advise on all areas related to the rule of law. Specifically, it will assist Kosovo in the development of efficient, fair and representative police, judicial, customs and penal institutions, and have the authority to assume other responsibilities to ensure the maintenance and promotion of the rule of law, public order and security.

- ▶ A NATO-led **International Military Presence** will provide a safe and secure environment throughout Kosovo, in conjunction with the ICR and in support of Kosovo's institutions until such time as those institutions are capable of assuming the full-range of security responsibilities.
- ▶ The **OSCE**, with an extensive field presence in Kosovo, will be requested to assist in the monitoring necessary for successful implementation of the Settlement.

### III. Implementation of the Settlement

- ▶ Upon the entry into force of the Settlement, there will be a 120 day **transition period**, during which UNMIK's existing mandate will remain unchanged. To ensure immediate supervision over implementation of the Settlement by Kosovo, however, the ICR will possess the authority to monitor such implementation and make recommendations to UNMIK on actions to be taken to ensure compliance.
- ▶ During the transition period, the Kosovo Assembly, in consultation with the ICR, will be responsible for approving a Constitution and the legislation necessary for the implementation of the Settlement. The new Constitution and legislation will become effective immediately upon the conclusion of the transition period.
- ▶ At the end of the transition period, UNMIK's mandate will expire and all legislative and executive authority vested in UNMIK will be transferred en bloc to the authorities of Kosovo, in accordance with the Settlement.
- ▶ Within nine months of the entry into force of the Settlement, general and local elections are to be held.
- ▶ The mandate of the ICR will continue until the ISG determines that Kosovo has implemented the terms of the Settlement.

#### *Constitutional Provisions*

- ▶ The Settlement provides that Kosovo will have a Constitution, to be drafted and adopted by Kosovans.
- ▶ All provisions of the future Constitution must be consistent with the Settlement. In case of conflict between the Constitution and the Settlement, the Settlement will prevail.
- ▶ The Settlement does not prescribe a complete Constitution, but does define some key elements that must be included in the future Constitution

- ▶ The Constitution must provide that:
  - ▮ Kosovo is a multi-ethnic society based upon the equality of all its citizens;
  - ▮ Kosovo has no official religion and is neutral on question of religious beliefs;
  - ▮ Kosovo will have its own, distinct, flag, seal and anthem, which must reflect the **multi-ethnic character** of Kosovo;
  - ▮ The official languages of Kosovo will be Albanian and Serbian;
  - ▮ Kosovo will have the right to negotiate and conclude international agreements, including the right to seek membership in international organizations;
  - ▮ Kosovo will have no territorial claims against and will not seek union with another State or part of any State;
  - ▮ Kosovo will promote and facilitate the safe and dignified return of refugees and internally displaced persons from Kosovo;
  - ▮ The rights and freedoms set forth in the main international instruments and agreements on fundamental human rights and freedoms will be directly applicable in Kosovo;
  - ▮ Non-majority communities will be represented in the Assembly through a system of guaranteed/reserved seats;
  - ▮ Legislation dealing with areas of special interest to Kosovo's non-majority Communities requires a specific parliamentary procedure – a “double majority” of Assembly members present and voting and those members holding seats guaranteed or reserved for majority communities
  - ▮ The Government of Kosovo, including its civil service, will reflect the diversity of the people of Kosovo;
  - ▮ The President of Kosovo will represent the unity of the people of Kosovo;
  - ▮ A Constitutional Court will be established, composed of nine distinguished jurists of the highest moral character.

## *Déclaration de l'Union européenne sur la Tchétchénie du 6 février 1995*

« L'Union européenne continue de suivre avec préoccupation la situation en Tchétchénie. Elle a constaté avec inquiétude que les combats se poursuivent et que des graves violations des droits de l'homme continuaient de se produire comme l'a établi la mission de l'OSCE qui s'est rendue sur place. L'Union européenne rappelle sa déclaration du 23 janvier 1995. Elle entend maintenir sa vigilance et poursuivre ses efforts auprès des autorités russes pour qu'elles: concluent immédiatement, avec l'aide du CICR, un cessez-le-feu humanitaire; se conforment strictement aux dispositions du code de conduite de l'OSCE et du protocole additionnel n° 2 à la convention de Genève de 1949; prennent les dispositions nécessaires en vue de garantir le libre acheminement de l'aide aux populations dans le besoin; assurent l'ouverture d'un bureau du HCR sur place.

L'Union européenne incite les parties à entamer des pourparlers pour l'instauration d'un cessez-le-feu durable et des négociations menant à une solution politique. L'Union européenne exprime son appréciation de la mission menée sur place par le représentant de la présidence de l'OSCE et confirme son appui aux efforts entrepris dans ce cadre, notamment en ce qui concerne l'envoi de missions ultérieures, qui doivent être en mesure de remplir complètement leur mandat, visant les questions liées aux droits de l'homme, la restauration de l'ordre constitutionnel en accord avec les obligations internationales en matière de droits de l'homme et la préparation d'élections libres et justes en Tchétchénie. »

## *Sigles*

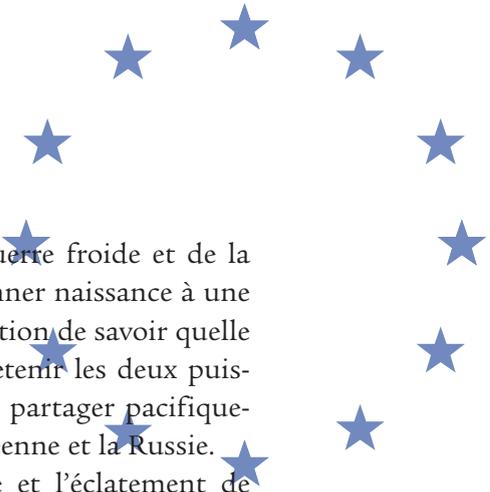
APC	Accord de partenariat et de coopération
BMO	Border Monitoring Operation
CEI	Communauté des Etats indépendants
COPS	Comité politique et de Sécurité
FCE	Forces conventionnelles en Europe
GUAM	Géorgie, Ukraine, Azerbaïdjan et Moldavie
JCC	Joint Control Commission (Ossétie du Sud)
MONUG	Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie
MOU	Memorandum of Understanding
NEI	Nouveaux Etats indépendants
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PESD	Politique européenne de Sécurité et de Défense
PEV	Politique européenne de voisinage
RSUE	Représentant spécial de l'UE
SPG	Système de préférences généralisées
TACIS	Technical Aid to the Commonwealth of Independent States
TEEN	Trans-European Energy Networks
TGV	Train à grande vitesse
UE	Union européenne

n° 101	Gender mainstreaming in ESDP missions <i>Jobanna Valenius</i>	Mai 2007
n° 100	Building the future. The EU's contribution to global governance <i>Martin Ortega</i>	Avril 2007
n° 99	Sécurité et développement de l'Afrique : une nouvelle approche pour l'UE <i>Charles Goerens</i>	Avril 2007
n° 98	Sécurité et défense de l'UE. Textes fondamentaux 2006 <i>Volume VII, réunis par Catherine Glière (également publié en anglais)</i>	Mars 2007
n° 97	Enter the EU Battlegroups <i>Gustav Lindstrom</i>	Février 2007
n° 96	Monitoring a region in crisis: the European Union in West Africa <i>Marie V. Gibert</i>	Janvier 2007
n° 95	Etats-Unis : le temps de la diplomatie transformationnelle <i>Justin Vaïsse</i>	Décembre 2006
n° 94	Facing China's rise: Guidelines for an EU strategy <i>Philip Andrews-Speed, Axel Berkofsky, Peter Ferdinand, Duncan Freeman, François Godement, Eberhard Sandschneider, Antonio Tanca and Marcin Zaborowski; edited by Marcin Zaborowski</i>	Décembre 2006
n° 93	Enforcing non-proliferation. The European Union and the 2006 BTWC Review Conference <i>Jean Pascal Zanders and Kathryn Nixdorff; edited by Gustav Lindstrom</i>	Novembre 2006
n° 92	Turkey's foreign policy in turbulent times <i>Kemal Kirisci</i>	Septembre 2006

---

## Hors séries

The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025? <i>directed by Nicole Gnesotto and Giovanni Grevi</i>	2006
Friends again? EU-US relations after the crisis <i>Nicole Gnesotto, James Dobbins, Federico Romero, David Frum, William Wallace, Ronald D. Asmus, István Gyarmati, Walter B. Slocombe, Gilles Andréani, Philip H. Gordon, Werner Weidenfeld, Felix Neugart, Geoffrey Kemp, Dov Lynch, Fiona Hill, Baudoin Bollaert, Joseph Quinlan, Marcin Zaborowski; edited by Marcin Zaborowski</i>	2006
Defence procurement in the European Union – The current debate Report of an EUISS Task Force <i>Chairman and Rapporteur: Burkard Schmitt</i>	2005



Lorsque les mondes figés de la Guerre froide et de la Détente se sont effondrés pour donner naissance à une nouvelle Europe, s'est posée la question de savoir quelle relation allaient bien pouvoir entretenir les deux puissances contraintes désormais de se partager pacifiquement un continent : l'Union européenne et la Russie.

Avec les vagues d'indépendance et l'éclatement de l'ex-URSS en décembre 1991, il a semblé possible de forger une relation débarrassée de la pesanteur et de la méfiance de toujours et de s'engager dans une véritable coopération. Entre les deux nouveaux ensembles que sont la Fédération de Russie et l'Union européenne, tout est à définir, tout est à inventer.

Après quinze années de tâtonnements, d'ambiguïtés, d'une lente émergence d'un nouveau mode de relations, il semble qu'aujourd'hui, le moment soit venu de clarifier et d'approfondir ces liens. Le moment en somme d'en finir avec Yalta. Telle est la problématique explorée dans ce *Cahier de Chaillot*, écrit par Salomé Zourabichvili, ancienne diplomate française et ministre géorgienne des affaires étrangères, spécialiste de la Russie et des questions européennes.

*publié par l'Institut  
d'Etudes de Sécurité  
de l'Union européenne  
43 avenue du  
Président Wilson  
75775 Paris cedex 16  
tél.: +33 (0) 1 56 89 19 30  
fax: +33 (0) 1 56 89 19 31  
e-mail: [info@iss.europa.eu](mailto:info@iss.europa.eu)  
[www.iss.europa.eu](http://www.iss.europa.eu)*

€ 10