



Synthèse de la conférence internationale¹

QUEL AVENIR POUR LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA FÉDÉRATION DE RUSSIE ?

Points de vue d'Europe du Sud-Est

16 novembre 2015

Chambre fédérale de commerce autrichienne (WKÖ), Sky Lounge, Wiedner Hauptstraße 63, Vienne

La crise ukrainienne a marqué un tournant important dans les relations entre l'Union européenne (UE) et la Fédération de Russie. Elle a révélé, avec des conséquences dramatiques, l'absence de stratégie concertée des deux puissances en matière de relations internationales et de sécurité sur le continent européen. Or l'enjeu d'une telle concertation est essentiel pour la stabilité du continent, pour son développement économique et pour l'approfondissement des coopérations avec les États d'Europe centrale et orientale mais aussi d'Europe du Sud-Est.

Une chose est sûre : l'UE et la Russie ne peuvent faire l'économie d'un dialogue politique au plus haut niveau. Dans le contexte actuel, il s'agit tout d'abord de rétablir la confiance entre les deux puissances afin d'éviter que ne grandissent les risques sécuritaires. De plus, il convient d'engager une véritable réflexion sur les relations économiques et énergétiques auxquelles l'UE et la Russie peuvent aspirer. Reste enfin la question de l'intersection des initiatives régionales mises en place par l'UE et la Fédération de Russie en Europe orientale, à laquelle seul un dialogue multilatéral entre les acteurs concernés peut répondre.

C'est pour réfléchir à ces questions que le Centre Franco-Autrichien pour le rapprochement en Europe (CFA) a organisé une conférence internationale à Vienne le 16 novembre 2015. Accueillant comme intervenant-e-s des personnalités politiques, des hauts-fonctionnaires, des chercheur-e-s reconnu-e-s internationalement et des agents économiques en provenance d'Autriche, France, Russie, Slovénie, Serbie, Bosnie-Herzégovine et Roumanie, son objectif principal était de susciter une réflexion équilibrée sur l'avenir des relations entre l'UE et la Fédération de Russie, de souligner la nécessité de renouer avec le dialogue et d'identifier les

¹ Ce document est diffusé sous la seule responsabilité du Centre Franco-Autrichien. Il n'engage pas la responsabilité des coorganisateur et des participants.

potentialités et les éventuels écueils. La conférence a mis en avant les perspectives sud-est européennes susceptibles de contribuer au rapprochement entre les deux grands acteurs du continent. Les états d'Europe du Sud-Est sont en effet très proches de l'UE. Ceux qui n'en sont pas encore membres aspirent à le devenir, mais certains d'entre eux entretiennent par ailleurs des relations particulières avec la Russie.

L'organisation de cette conférence, à laquelle ont assisté un grand nombre de personnes durant une journée entière, s'est déroulée en partenariat avec l'Institut français des relations internationales (Ifri), l'agence pour le commerce extérieur de la chambre fédérale de commerce autrichienne (WKÖ-Aussenwirtschaft Austria), la Société autrichienne pour la politique étrangère et les Nations Unies (ÖGAVN), ainsi qu'en étroite collaboration avec les ministères français et autrichien des affaires étrangères. La conférence s'est tenue en anglais, allemand, français et russe et a bénéficié d'un service de traduction simultanée.

État des relations UE-Russie : constat et diagnostic

Premier constat : deux ans après Euromaïdan et suite à l'incorporation de la Crimée à la Fédération de Russie et au prolongement du conflit dans le Donbass, le dialogue politique de haut-niveau – c'est-à-dire entre les chefs d'états et de gouvernements, les ministres et les hauts-fonctionnaires – sur la coopération stratégique entre l'UE et la Russie est rudement mis à l'épreuve (D. David, I. Janša, H. Gürer, O. Potemkina, W. Schüssel). En revanche, mises à part certaines questions particulièrement délicates, comme celles des visas, il faut reconnaître que la Russie et l'UE maintiennent une coopération technique ainsi que des échanges formels ou informels importants entre experts, notamment en matière d'activités spatiales, de lutte anti-terroriste, de coopération médicale ou de liens entre les milieux d'affaires (O. Potemkina, R. Schenz, W. Schüssel). Enfin, les sanctions imposées par les occidentaux semblent davantage appauvrir les populations en Crimée et en Russie que toucher les dirigeants et les élites (V. Belov, O. Potemkina, G. Woschnagg). Ces sanctions ont par ailleurs aussi eu des répercussions négatives sur les économies d'Europe centrale et orientale, d'Europe du Sud-Est, du Caucase du Sud et d'Asie centrale (V. Belov, E. Ganić, W. Koren, R. Schenz).

Alors que les accords de Minsk II semblent être respectés par les belligérants, le moment est propice au diagnostic et à l'évaluation des relations entre l'UE et la Fédération de Russie (I. Janša). Premièrement, malgré des progrès notables en matière de design institutionnel depuis quinze ans, à savoir (H. Gürer):

- février 1991 : ouverture d'une délégation de la Commission européenne à Moscou ;
- 1994/1997 : signature et ratification d'un Accord de Partenariat et de Coopération, fournissant un cadre juridique aux relations bilatérales UE-Russie, par ailleurs toujours en vigueur (valable dix ans et renouvelé automatiquement pour un an depuis 2007) ;
- 2003-2005 : création de quatre espaces communs de travail (économie ; liberté, sécurité et justice ; sécurité extérieure ; recherche scientifique, éducation et culture) pour approfondir la coopération et préparer un nouvel accord de partenariat plus complet, plus ambitieux et juridiquement plus contraignant ;

- 2010 : toujours dans le but de préparer un accord de partenariat stratégique, mise en place de Partenariats pour la Modernisation par plusieurs états membres, puis par l'UE, visant à soutenir la diversification et la compétitivité de l'économie russe ;
- 2012 : adhésion de la Russie à l'OMC grâce au lobbying de l'UE ;
- au total, 32 sommets UE-Russie (le dernier en janvier 2014) ;

l'examen du contenu des relations entre les deux puissances révèle que les intérêts des deux puissances diffèrent quant à l'objet de la coopération mise en place –une différence qui alimente un malentendu depuis une vingtaine d'années (O. Potemkina). Alors que l'UE, à l'origine, aspirait à des relations transparentes et entendait gagner un accès aux marchés de consommation et d'énergie russes, la Russie, pour sa part, aspirait à la modernisation de son économie par des investissements et des transferts de nouvelles technologies (O. Potemkina). En outre, l'UE imposait comme condition de sa coopération la modernisation du système politique russe, pourtant difficilement réalisable dans une économie basée sur l'extraction de matières premières (O. Potemkina). À cela s'ajoute une série de négligences, méprises et erreurs des deux côtés, à savoir:

- d'avoir considéré les pays de la Communauté des États Indépendants (CEI) comme de simples espaces économiques sans caractère politique : des marchés à conquérir, une source d'importation à bas prix pour toutes sortes de matières premières, des secteurs et filières économiques à privatiser, etc. ;
- le rejet en 2007 par les Occidentaux des propositions de M. Medvedev d'une coopération militaire stratégique ;
- l'attitude condescendante de l'UE lors des jeux olympiques de Sotchi ;
- les interventions militaires russes en Géorgie et en Ukraine ;
- les sanctions européennes contre la Russie (V. Belov, H. Gürer, I. Janša, O. Potemkina).

Deuxième constat : les incertitudes et les doutes que nourrissent les Russes et les Européens, quant à leur place et à leur rôle respectifs dans un monde qui change rapidement et aux choix politiques qui s'imposent, s'expriment dans leurs interactions par une défiance-méfiance réciproque, qui exacerbe d'autant plus la crise actuelle (D. David, I. Janša, E. Petrić). Instrumentalisée par le gouvernement de M. Putin en fonction de la conjoncture, l'ambivalence historique russe, oscillant entre occidentalisme et eurasisme, se reflète dans la société et l'opinion publique (M. Pajević). Tandis que 20-25 % des russes ressentent constamment une menace européenne, 2/3 d'entre eux souhaitent pourtant un rapprochement immédiat avec leur voisin de l'Ouest (T. Kastoueva-Jean, O. Potemkina). Des représentations les plus caricaturales aux plus élaborées, une lutte politico-émotionnelle portant sur les bienfaits (ou non) des valeurs européennes sévit dans les médias (I. Janša, O. Potemkina). Néanmoins, même si l'appel aux valeurs et la rhétorique du conflit de civilisation est un technique de diversion bien connue, il ne faut pas sous-estimer sa force mobilisatrice (J. Wojahn). Plus généralement, le risque d'accaparement des valeurs dites européennes au profit des nations de la seule UE, tiraillées entre atlantisme et européisme, apparaît comme un

véritable problème, car si valeurs spécifiquement européennes il y a, celles-ci doivent être à nouveau partagées (O. Potemkina).

Finalement, le manque de succès significatif et les divergences initiales toujours persistantes, qu'ont accentuées les diverses négligences, méprises, erreurs graves et suspicion, ont érodé la confiance tissée au fil des quelques expériences positives passées (O. Potemkina). Au fur et à mesure, l'expansion de la mondialisation occidentale, les avancements de l'UE (élargissements en 2004 et 2007, lancement du Partenariat oriental en 2009 et signatures d'Accords d'association en 2014) et de l'OTAN (adhésion d'anciens membres du Pacte de Varsovie) dans l'ancien espace soviétique sont devenus une source continue de tensions sécuritaires et identitaires en Russie (H. Gürer, T. Kastoueva-Jean, O. Potemkina). Mais pour les intérêts russes, c'est surtout une Ukraine faisant le choix de l'Occident qui est devenu la pierre d'achoppement menant à la crise actuelle, et qui apparaît comme une nouvelle ligne de partage des eaux entre la Russie et l'UE (V. Anghel, H. Gürer, O. Potemkina). La crise ukrainienne, en ce sens, expose en plein jour le véritable problème des relations UE-Russie : l'absence de vision commune et partagée des territoires qui constituent à la fois le voisinage oriental européen et l'étranger proche russe, empêchant en conséquence l'instauration d'un véritable partenariat stratégique (V. Belov, H. Gürer, I. Janša, O. Potemkina).

Enjeux du dialogue politique et moyens d'un rapprochement stratégique

L'enjeu central de bons rapports UE-Russie est sans conteste celui de la confiance. Afin d'éviter que les crises actuelles, les tentatives de déstabilisation et les nouvelles menaces qui frappent l'Europe, la Russie et leurs périphéries fassent que le replis sur soi et le soupçon régissent nos relations, il est nécessaire de fonder un système relationnel qui institutionnalise un dialogue politique profond, ouvert, permanent, basé sur un pied d'égalité et qui prend en compte les intérêts de chacun (D. David, H. Gürer, W. Schüssel). Sans confiance, sans dialogue, pas de stabilité sur le continent européen et ses régions périphériques (W. Schüssel).

Intérêt partagé par tous, le désir de stabilité et de prospérité se décline cependant de différentes façons selon les acteurs. Alors que l'UE entend exporter son modèle, ses normes et ses standards vers ses voisins méridionaux et orientaux au moyen de partenariats juridiquement contraignant, la Russie entend d'abord se défendre contre les menaces (intérieures et extérieures) qui touchent à son intégrité territoriale et à son influence dans son étranger proche (V. Belov, W. Schüssel). Pour les pays du Sud-Est européen, dès lors, l'important est de ne pas devoir choisir entre l'UE et la Russie, mais de profiter de l'intégration à la famille euro-atlantique tout en soignant leurs relations privilégiées avec les pays eurasiatiques (E. Ganić).

À l'évidence, l'approfondissement de la coopération économique et énergétique est présenté comme le moyen d'un rapprochement stratégique entre la Russie et l'UE, ayant le double-avantage de contourner l'épine ukrainienne et d'inclure les pays de l'Europe du Sud-Est. L'UE est déjà le premier partenaire commercial et le premier investisseur pour la Russie (50 % de son commerce international) et les Balkans (80 % des IDE) (W. Koren). Or les besoins

d'assistances et de partenariats en matière de modernisation économique sont immenses en Russie et dans les Balkans occidentaux, ce qui renforce très certainement le pouvoir transformateur de l'UE envers ces pays (I. Janša, T. Kastoueva-Jean, W. Koren).

En outre, le développement des relations UE-Russie se joue aussi et surtout au niveau de l'énergie. Les pays des Balkans entretiennent une très forte dépendance vis-à-vis de la Russie, et l'UE importe 53 % de son énergie et 40 % de son gaz de la Russie. La Russie participe donc à la sécurité des approvisionnements en énergie du marché européen de manière décisive -et très lucrative pour Moscou (W. Almhofer, E. Ganić). Néanmoins, utilisées à l'occasion comme un moyen de pression (cf. les coupures du gaz russe à l'Ukraine), les questions énergétiques ne cesseront de déstabiliser les équilibres régionaux à moins qu'une diplomatie particulièrement habile ne parvienne à bâtir une confiance suffisante entre les partenaires, à l'instar de celle ayant permis la naissance de la Communauté de l'énergie et la réalisation du pipeline North Stream (W. Almhofer, V. Belov).

Pour finir, le développement économique se heurte aujourd'hui aux sanctions qui définissent le régime actuel de la coopération UE-Russie. À titre d'exemple, l'Autriche et la Russie, 10^e partenaire commerciale de la première, échangeaient en 2014 pour 5,5 milliards d'euros de biens. En 2015, le volume de ces échanges était en baisse de 30% et la Russie est tombée à la 15^e-16^e place (W. Koren). Au-delà des investissements autrichiens en Russie qui stagnent et le tourisme russe en Autriche qui baisse, les barrières à la libre-circulation ont également un impact sur les pays du Caucase et de l'Asie centrale, puisque ce sont des marchés prometteurs pour les exportations autrichiennes (R. Schenz). D'autre part, en réaction au mécontentement de la population face aux sanctions économiques en Crimée et en Russie, les sentiments nationalistes reprennent de la voix dans le discours politique (V. Anghel). Ainsi, la question urgente de la prolongation, baisse ou levée des sanctions est présentée comme essentielle pour le développement économique et la réussite ou non du dialogue entre l'UE et la Russie.

Défis géopolitiques et avenir de la coopération UE-Russie

Romano Prodi affirmait jadis que l'Union européenne doit s'entourer d'un cercle d'amis. Or dix ans après, Carl Bildt fait le constat que l'UE vit désormais encerclée de pays abritant des conflits latents ou ouverts. L'espoir d'un cercle d'amis a donné naissance à un cercle de feu. Cet état de fait ne peut être bénéfique, ni pour l'UE, ni pour la Russie (W. Schüssel). Quels sont donc les points de convergences possibles des intérêts européens et russes au niveau géopolitique pour résoudre la crise relationnelle actuelle et relancer le dialogue ?

Sur le plan économique, il s'agirait tout d'abord d'établir un espace commun et inclusif de libre-circulation et de libre-échange s'étirant de Lisbonne à Vladivostok et visant à favoriser la stabilité et la prospérité sur le continent et au-delà. La mise en place et le développement d'un tel régime, associant l'Union européenne et Union économique eurasiatique, permettrait non seulement à des pays comme l'Ukraine de ne pas devoir choisir entre l'Ouest et l'Est, mais aussi de mettre en commun les ressources nécessaires au développement des infrastructures

de transport, de communication et d'énergie (V. Belov, H. Gürer, O. Potemkina, W. Schüssel).

Sur le plan sécuritaire, enfin, les occasions de coopération ne manquent pas. Comme l'ont montré les attentats de Paris du 13 novembre 2015 et l'attaque contre l'Airbus russe au-dessus du Sinaï quelques jours auparavant, la résolution du conflit en Syrie et l'éradication d'EI/Daech est une priorité commune (D. David, E. Petrić, W. Schüssel). La lutte contre l'islamisme radical, la question du nucléaire iranien, du conflit israélo-palestinien et du Kosovo sont d'autres exemples de dossiers dont l'UE et la Russie devraient davantage discuter.

Liste des intervenant-e-s (par ordre alphabétique)

Werner ALMHOFER, sous-directeur direction Europe au ministère autrichien des affaires européennes et internationales

Veronica ANGHEL, conseillère pour les affaires étrangères à la Présidence de la Roumanie et chercheuse en sciences politiques

Vladislav BELOV, économiste et directeur-adjoint de l'Institut de l'Europe auprès de l'Académie russe des sciences, Moscou

Dominique DAVID, président du CFA et conseiller du président de l'IFRI, Paris, représenté par Mme Dominique LETOURNEUR, conseillère pour le CFA à l'IFRI.

Ejup GANIĆ, ancien Président de la Bosnie-Herzégovine, fondateur et recteur de l'Université des technologies et sciences, Sarajevo

Heidemaria GÜRER, directrice du département Europe orientale, Caucase du Sud, Asie centrale, politique de voisinage oriental de l'UE, Partenariat oriental au ministère autrichien des affaires européennes et internationales

Peter JANKOWITSCH, ancien ministre des affaires étrangères de la République d'Autriche, membre du comité de direction du CFA, Vienne

Ivan Janez JANŠA, ancien Premier ministre de la République de Slovénie

Tatiana KASTOUEVA-JEAN, chercheuse et responsable du Centre Russie à l'IFRI, Paris

Walter KOREN, directeur général d'Advantage Austria, WKÖ, Vienne

Johannes KYRLE, secrétaire général du CFA, Vienne

Olga POTEKINA, historienne, maître de conférences à l'Institut d'État des relations internationales de Moscou et chef du département Intégration européenne à l'Institut de l'Europe de l'Académie russe des sciences, Moscou

Milan PAJEVIĆ, président du comité consultatif pour la politique internationale et de sécurité, International And Security Affairs Centre Fund, Belgrade

Ernest PETRIĆ, juriste et ancien ambassadeur et président de la Cour constitutionnelle slovène

Richard SCHENZ, vice-président de la chambre fédérale de commerce autrichienne

Wolfgang SCHÜSSEL, ancien chancelier de la République d'Autriche et président de l'ÖGAVN.

Jörg WOJAHN, chef de la représentation de la Commission européenne en Autriche, précédemment diplomate du service d'action extérieur de l'UE affecté à Riyadh et ancien journaliste au quotidien Der Standard.

Gregor WOSCHNAGG, conseiller économique de la Fédération de l'industrie autrichienne, ancien chef de mission de la représentation permanente la République d'Autriche auprès de l'UE à Bruxelles et ancien ambassadeur.