



PERCEPTIONS RUSSES DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE ENVERS LA RUSSIE

par

Nina BACHKATOV et Andrew WILSON

Dans les rapports entre la Russie et la Communauté (ou Union) Européenne, les perceptions mutuelles ont souvent joué un rôle plus important que les situations réelles. De nombreux efforts de rapprochement sincères n'ont eu aucun effet parce que leur but avait été mal perçu par les uns ou les autres. D'autres ont été tués dans l'œuf pour avoir pris en compte les seules dimensions économiques ou géostratégiques, en oubliant le poids de l'histoire, les différences de mentalités, le choc des cultures.

En ce domaine, la chute du mur de Berlin et la « victoire de l'Ouest » qui mit fin à la guerre froide n'ont pas facilité la tâche des stratèges européens. Pris en étau entre la politique américaine qui voulait recueillir au plus vite les fruits de cette victoire et les ambiguïtés de la Russie qui s'adapte difficilement à la notion de coopération entre égaux, ils ont éprouvé les pires difficultés pour définir leurs propres intérêts.

Dix ans après la dissolution de l'URSS, et l'apparition d'une nouvelle Russie indépendante, les progrès en matière de coopération restent dépendants de la qualité du dialogue et d'une appréhension correcte des perceptions mutuelles. La création du volet « sécurité et défense » dans la politique européenne commune a, dans un premier temps, compliqué le dialogue. Malgré tout, la vision qu'ont les Russes de l'Union européenne n'a plus rien à voir avec ce qu'elle fut pendant la période soviétique et au début de la *perestroïka*.

Il aura fallu attendre l'arrivée de Mikhaïl Gorbatchev au pouvoir et la formulation de sa « Nouvelle pensée politique » pour que Moscou modifie sa perception de ce qui était alors la Communauté Economique Européenne. Jusqu'alors, la CEE était considérée comme le bras économique de l'OTAN, une institution créée pour organiser l'oppression capitaliste des travailleurs occidentaux.

Gorbatchev ne se contente pas d'adoucir sa position vis-à-vis de la CEE. Son intérêt envers une institution perçue essentiellement comme un bloc commercial est avant tout politique. Dans son esprit, un rapprochement avec la CEE est un moyen d'augmenter le profil international de l'URSS, comme l'avait été peu auparavant la demande d'entrer dans le GATT. De plus, Gorbatchev avait compris l'usage qui pouvait être fait des divergences entre les Etats-Unis et une Europe unie plus musclée.

Dans un premier temps, l'ouverture a pour cadre les relations entre la CEE et ce qui était alors considéré comme son homologue de l'Est - le CAEM. Elles se développent si rapidement que dès 1986, l'URSS se déclarait prête à signer un pacte commercial CEE/CAEM. Dans un second temps, c'est l'URSS, et non plus le Comecon, qui va regarder en direction de Bruxelles. Pourtant, cet intérêt est bien inférieur à celui que Moscou accorde aux contacts bilatéraux avec les différents Etats membres de la Communauté, surtout l'Allemagne qui reste encore à ce jour le principal partenaire commercial de la Russie.

Mais Mikhaïl Gorbatchev était un rêveur et le Kremlin a abordé l'Europe avec des attentes exagérées. On pensait à Moscou que la construction de la « Maison européenne commune » passait par des relations suivies avec la CEE et que ce rapprochement serait automatiquement une source de développement économique. On pensait aussi que l'Europe pourrait aider la Russie à entrer dans d'autres organisations, notamment l'Organisation Mondiale du Commerce. Moscou a donc promu une politique d'accords intensive, voulant obtenir un accès aux marchés le plus large possible, quitte à sacrifier les intérêts

immédiats de l'industrie soviétique. Elle perçut donc mal l'approche plus sobre de la Commission qui, par ailleurs, attendit 1989 pour comprendre combien le « bloc communiste » (et à partir de 1991, le bloc ex-soviétique) était loin d'être aussi homogène qu'il l'avait cru.

Cette politique reposait en grande partie sur l'aveuglement. L'accès aux institutions internationales dépend de conditions précises plus que d'une opération de lobby par l'une ou l'autre puissance- et dans ce cas le poids de Washington reste prépondérant. Quant à l'accès à ses produits, la Russie fut trop affaiblie par les transformations internes qu'elle a connu depuis 1991 pour pouvoir être un partenaire à part entière et même simplement profiter d'une plus grande ouverture à ses exportations. La crise économique, et la débâcle industrielle qu'entraîna la rupture des liens inter-soviétiques, ne lui auraient pas permis d'en profiter.

La dissolution de l'Union Soviétique en décembre 1991 oblige l'Europe à faire face à l'apparition de quinze nouvelles républiques dont la Russie et à celle d'une nouvelle institution, la Communauté des Etats Indépendants. A l'exception de quelques spécialistes, Bruxelles n'a que des connaissances vagues des réalités du terrain et peu de contacts avec les nouvelles élites. Les frontières de l'Europe deviennent floues et la CEE puis l'Union doivent développer des relations avec tous les successeurs de l'URSS, y compris ceux qui culturellement et géographiquement ne font pas partie de « notre » Europe (l'Asie centrale, le Caucase). Ces nouvelles républiques jouent très bien de la peur des Européens qui craignent, en privilégiant la Russie, de sembler abandonner à leur sort des anciennes « colonies » voire d'encourager les velléités « néo-impérialistes » de Moscou. Quant à la Russie, elle se sent l'héritier naturel de l'URSS et entend reprendre le rôle qu'elle jouait, déjà sous l'empire, de grande puissance européenne.

Si l'ère Gorbatchev fut marquée par des attentes démesurées et une vision romantique de l'Europe, la période Eltsine est marquée par l'imprédictabilité et l'émotivité. La Russie se perçoit comme une grande puissance handicapée temporairement par sa situation économique, mais riche de son passé, de ses ressources économiques et humaines. Elle appartient au club des puissances nucléaires et a le droit de veiller à ses intérêts dans l'espace post-soviétique.

Dans cette optique, l'Europe représente un partenaire important, notamment sur le plan économique, mais les relations bilatérales restent prioritaires par rapport celles que Moscou entretient avec l'Union comme institution. Le partenaire essentiel est « l'autre grande puissance », les Etats-Unis, qui de toute manière définissent la politique suivie par l'Europe. Selon l'expression qui fut longtemps en vogue à Moscou, « puisque les ordres viennent de Washington, pourquoi perdre son temps à passer par Bruxelles ? ». Cette option pro-américaine caractérise l'époque pendant laquelle Andreï Kozyrev, à la tête du ministère des affaires étrangères, incarna la volonté du président Eltsine de couper les ponts avec la politique étrangère soviétique. Mais il n'y aura jamais d'équivalent européen de la commission Gore-Tchernomyrdine.

L'arrivée d'Evgueni Primakov aux Affaires étrangères, un diplomate expérimenté et un orientaliste, rééquilibrera la politique étrangère russe. L'Union européenne est alors lancée dans un processus d'élargissement qui inclut non seulement les anciens pays communistes d'Europe centrale mais aussi des pays ex-soviétiques (les Etats baltes). Rapidement, les Russes portent l'accent sur les bénéfices qu'ils peuvent retirer de cet élargissement et multiplient les déclarations officielles positives. Par exemple, en décembre 1997, commentant la décision de lancer la procédure d'élargissement pour Chypre et dix pays d'Europe centrale, le porte-parole du Ministère des affaires étrangères voit dans l'élargissement un facteur typique du XXIème siècle marqué par l'interdépendance économique et la coopération. Il précise que l'entrée des pays baltes dans l'Union permettra d'améliorer la situation des minorités russophones. Des déclarations antérieures insistaient sur l'intérêt pour Moscou d'avoir à ses frontières des voisins liés par des règles précises - celles de l'Union - qui les obligent à respecter les contrats en cours et une série de règles de marché.

Dans le même temps, les Russes prennent conscience d'une série de risques que, selon eux, les Européens refusent de comprendre. Ainsi, lors de la réunion des premiers ministres du Conseil des Etats baltes en janvier 1998, le Premier ministre Viktor Tchernomyrdine déclare que l'élargissement ne doit pas affecter les intérêts économiques russes et ceux de la CEI. Peu après, Primakov évoque le risque de créer une nouvelle ligne de division en Europe et que l'élargissement lèse les importations russes dans des pays qui furent ses partenaires traditionnels (la Pologne par exemple). Une autre pomme de discorde concerne le

refus de Bruxelles de reconnaître la Russie comme un pays à économie de marché et non comme une économie en transition, la question du *dumping* et l'accès des produits russes au marché européen.

Enfin, l'élargissement suscite la peur de voir s'établir un nouveau « rideau de papier », peur que partagent d'autres pays comme l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie. L'instauration de régimes de visas plus sévères et le renforcement des contrôles aux frontières risquent de compliquer davantage les contacts entre les minorités russophones des pays baltes et leurs familles en Russie. Elle peut aussi paupériser des régions limitrophes vivant du commerce transfrontalier depuis la fin de l'époque communiste et mettre à mal le principe de libre circulation qui fut un des grands acquis des réformes. Il y a aussi la question de Kaliningrad dont les Européens ne se sont guère préoccupés avant 1999.

Malgré tout, de nombreux Russes, y compris parmi les experts, restent convaincus que l'élargissement de l'Union européenne, comme celui de l'OTAN, est dicté par la volonté d'isoler la Russie et non de l'associer comme on le prétend. Les déclarations régulières des candidats membres, selon lesquelles ils cherchent dans l'UE et dans l'OTAN une « protection contre l'Est » et veulent tourner le dos à l'Est pour retrouver la civilisation européenne ne peut qu'apporter de l'eau au moulin de ceux qui craignent une nouvelle politique de « Containment ». Les Européens doivent encore trouver la réponse à cette question.

La période Eltsine se termine par un retour de balancier. Depuis 1998, avec en touche finale la crise financière d'août pendant laquelle de nombreux Russes se sentent « lâchés » par l'Occident, la vague occidentale s'est retirée pour faire place à un sentiment de désillusion, voire de trahison. Il est particulièrement marqué chez les élites pro-occidentales qui ont été le moteur des réformes depuis la fin des années 80 et qui avaient dénoncé les discours anti-occidentaux « primaires » des milieux communistes ou nationalistes. Ce mouvement de rejet touche également l'Europe et les Etats-Unis, confondus dans un même label « occidental ». L'Europe paie ainsi son manque de visibilité et son incapacité à projeter dans cette partie du monde une image occidentale européenne différente du modèle américain.

Mais la Russie n'est pas un monolithe. Les relations avec l'Union européenne ont toujours suscité des intérêts inégaux selon les milieux. Si la période Eltsine se caractérise par une certaine stagnation dans les cercles politiques, on note un intérêt croissant des milieux académiques. Il s'explique par le fait que, au niveau des experts, on commence à voir dans l'UE plus qu'une structure économique et à percevoir son potentiel politique. Dans les milieux économiques, on comprend mal les impatiences des Européens face aux tergiversations des Russes et on considère que la Russie a payé le prix fort pour recevoir peu en contrepartie. L'idée de libre échange comme premier pas vers l'intégration dans l'Union européenne, chère à Gorbatchev, ne convainc plus les économistes russes. Selon eux, l'essentiel des exportations russes concerne un domaine (énergie et matières premières) peu affecté par l'existence ou non d'une zone de libre échange. Ils estiment que les importations russes sont appelées à diminuer dans le futur (grâce à la hausse de la production nationale et à la chute du rouble). Surtout les exportateurs russes considèrent que leur marché ne se situe pas à l'Ouest mais en Asie, où leurs produits sont concurrentiels et où il n'existe pas de barrières douanières. Dans les milieux militaires enfin, on continuera pendant longtemps à croire que la politique de défense commune n'a pas d'avenir parce que les Américains ne la laisseront pas aller trop loin et parce que les gouvernements européens ne sont pas prêts à imposer à leur population les sacrifices budgétaires nécessaires¹.

Enfin, les milieux politiques et académiques partagent la conviction selon laquelle l'élargissement est en soi la fin de l'Union européenne telle qu'elle fut conçue et présentée, que l'intégration des pays d'Europe centrale sera bien plus difficile que prévu, qu'il sera de plus en plus difficile de revenir en arrière et de résister aux pressions de nouveaux candidats. La Russie devrait, dans cette optique, préparer des relations avec cette future Europe qui émergera de l'élargissement plutôt que de s'enfermer dans un dialogue difficile avec une Europe qui demain n'existera plus sous cette forme.

L'autre sentiment dominant, celui de trahison, résulte de deux événements politiques majeurs : la crise du Kosovo et la guerre en Tchétchénie. Depuis l'échec de Rambouillet et l'intervention de l'OTAN à laquelle les Russes s'étaient opposés, ils sont convaincus que leurs propositions n'ont jamais été prises au sérieux et qu'ils ont été utilisés (via la médiation de Viktor Tchernomyrdine par exemple) comme porte-

¹ Cf. *Infra*

valises. Les résultats de la médiation étant attribués ensuite au camp occidental. La crise au Kosovo a aussi confirmé que l'OTAN est un outil de la politique américaine en Europe et que l'UE ne peut ni ne veut avoir sa propre politique. Ce sentiment, une fois encore, traverse tout le spectre politique y compris des partis libéraux comme Yabloko ou l'Union des Forces de droite.

Dans la crise tchétchène, l'incompréhension est encore plus grande. La majorité des Russes ne comprennent pas une attitude qu'ils considèrent comme un parti pris systématique en faveur d'une minorité de Tchétchènes violents. Ils sont convaincus de mener dans le Caucase du Nord un combat contre le même terrorisme politico-religieux qui a fait trembler Paris, Londres ou d'autres capitales européennes. Or, au lieu de les supporter, les Européens supportent leurs adversaires et refusent même d'écouter les arguments russes. Cette situation est très différente du premier conflit que de nombreux Russes attribuent à la politique nationale aberrante de Boris Eltsine et aux convulsions de l'après-URSS.

Le sentiment est que la Russie fait un travail sale mais indispensable sans que l'Ouest ne le reconnaisse. Il a été renforcé par l'attitude de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en janvier (et plus tard en Avril, lors du retrait du droit de vote à la délégation russe) 2000 qui a fait l'objet de commentaires violents dans toute la presse russe² et dans les milieux spécialisés. Le débat réveille des arguments antérieurs, notamment parmi les nombreux experts qui ont toujours considéré que la Russie avait été trop pressée de rentrer dans le Conseil de l'Europe, alors que vu sa situation elle avait encore trop de progrès à faire pour remplir tous ses engagements. Le résultat fut ce qu'ils avaient prévu disent-ils, les autres membres se transformant en donneurs de leçons perpétuelles. « Nous n'avons jamais été acceptés... Nous sommes traités comme des petits frères invités dans la cour des grands... Nos propositions ou nos suggestions sont rarement prises au sérieux et jamais sur un plan d'égalité avec les autres... etc. » Ils comparent aussi l'attitude envers la Russie et celle envers d'autres membres, concluant que la rigueur envers eux serait acceptable s'il ne s'agissait pas d'une politique de deux poids et deux mesures.

Mais en fait, bien avant la fameuse session de Strasbourg, l'idée était dans l'air de revoir la position de la Russie non seulement envers le Conseil de l'Europe mais de manière générale avec les autres institutions européennes, le Fond Monétaire International, l'Organisation Mondiale du Commerce, etc. Bref, la relation avec l'Europe s'est inscrite dans un contexte plus global de méfiance envers le clan occidental et envers la volonté américaine de construire un monde monopolaire.

Aujourd'hui, on est revenu à plus de réalisme, dans le cadre d'une politique étrangère russe qui prend enfin en compte la situation réelle du pays et l'évolution du monde. On peut citer à cet égard la définition générale de cette politique telle qu'elle fut formulée par le ministre des Affaires étrangères, Igor Ivanov, le 27 avril 2000. Prenant la parole devant le club de la presse de Washington, il citait comme lignes de force de cette politique « réalisme, responsabilité, pragmatisme et ferme protection des intérêts nationaux ». Certes, ces intérêts nationaux n'ont jamais été définis, ce qui constitue d'ailleurs la grande faiblesse des différentes doctrines russes- sécurité, défense, militaire, politique étrangère. Mais Ivanov précisait que le président Poutine venait de charger les diplomates d'une mission claire : « assurer les conditions extérieures pour continuer les réformes internes « afin de rencontrer les objectifs de la nouvelle politique ». Il continuait : « nous travaillerons de manière constructive et prévisible, en coopération avec le monde extérieur, en nous y intégrant et non pas dans la confrontation ou l'isolement... Moscou est sincèrement intéressée dans la construction d'un ordre mondial stable, juste et sûr ».

Moscou a également pris conscience que, dans un monde globalisé, personne n'est à l'abri des menaces contre la stabilité d'une région et d'un pays. Certains ont même commencé à comprendre que l'attitude des parlementaires européens dans la question tchétchène ne reflétait pas une hostilité systématique envers la Russie mais le souci des opinions publiques et qu'il n'est pas possible de comparer la lutte contre le terrorisme tchétchène avec la lutte contre l'ETA, l'IRA ou autres nationalistes dès lors que les moyens sont aussi différents.

Dans le même temps, la Russie entend tirer profit de ce qui est aussi sa faiblesse - sa position à cheval entre l'Europe et l'Asie. Cette situation fait d'elle le fameux « pont » que presque toutes les républiques ex-

² A titre d'exemple voir *Nezavisimaya Gazeta*, 3 Février 2000

soviétiques revendiquent pour elles seules, un partenaire incontournable des relations Est - Ouest à moins de s'appuyer sur d'autres relais moins évidents et surtout moins certains à moyen et long termes. Cette option lui est dictée par la géographie mais aussi par la situation de son économie et la volonté de trouver des partenaires qui craignent autant qu'elle la domination du monde par une seule puissance et un seul système économique.

Dans cette vision, Moscou voit les relations avec l'Europe comme une part importante mais une part seulement de sa politique étrangère. Dans le même temps, le rôle pris par l'Union Européenne dans la recherche d'une stabilisation des Balkans (dans une zone importante pour la Russie) et le nouveau volet de sécurité et défense expliquent pourquoi la politique étrangère du président Poutine diffère de celle qui fut menée sous Boris Eltsine.

Nina Bachkatov

HOW 'RUSSIA' SEES THE EUROPEAN COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY (ECFSP)

Russians see ECFSP differently among themselves, for subjective or structural reasons. There are bound to be different appreciations by the President, the Council of Ministers, the Foreign Ministry *apparatus*, and different groups in the Duma, on the political side; and by the General Staff, the Defence Ministry and members of the Security Council on the military.

The difficulty is to know what the ECFSP consists of. A helpful document is a speech delivered by Javier Solana in Stockholm, on 23 October 1999, shortly before he took up the post of High Representative for ECFSP on behalf of the EU Council of Ministers.

It contains the following key sentences :

- Security must be part of our partnership with Russia... The Atlantic Alliance will stand firm to deal with some aspects of security, but the European Union must develop its capacity to deal with others.
- There will be real scope for military co-operation with Russia. Despite much successful collaboration between NATO and Russia (e.g. in Kosovo) we need to develop more in this aspect. We should become involved in helping defence reform in Russia.
- There is immense scope to expand collaboration in non-military security, for example in the domains of the Interior and Justice Ministers
- We must guard against the development in our own establishments of negative attitudes towards Russia.

A. Subsequent events

Since Solana's declaration, ECFSP and Russian perceptions of it have been exposed to a number of developments :

1. A sharpening of antagonism over the method of Russian operations in Chechnya, complicated *inter alia* by a critical vote of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.
2. Differences among Western allies over US plans for the deployment of a national missile defence system (NMD).
3. The installation of President Putin, bringing a more pragmatic approach to Russian foreign relations, but without a clear agenda as yet.
4. The emergence within Russia of more active 'Russia first' policies, encouraged by a distinct improvement of the economic situation.

B. Political considerations

Nearly all Russian foreign policy pronouncements under President Putin have emphasised the importance of maintaining and improving relations with the West, as part of moves to strengthen Russia's global presence. According to Putin, these relations must be on a basis of 'equality' (despite Russia's disadvantage in material means).

One way to even the odds and further Russia's concept a 'multi-polar world' is to separate Europe from the United States in its dealings with Russia

Although the West remains on guard against any attempt by Moscow to drive a wedge between the United States and Europe, Russian policy-makers are encouraged by several new factors. Among them are Europe's open challenge to Washington over NMD and the visible unease of some European governments at US attempts to draw NATO into military commitments in Central Asia and the Caucasus.

Thanks to the input of independent 'think tanks' and informal contacts in numerous international political and economic *forums*, Russian foreign policy is today much more sophisticated than during the Cold War. This promises greater convergence of Russian and European thinking on a number of issues, such as

missile defence, political and economic contacts with ‘problem’ countries, such as Iran, and cross-border traffic and trade regulation.

C. Western perceptions

The architects of ECFSP are obliged to observe certain fundamentals of Russian policy towards Europe. For example:

1. Russia is today preoccupied with questions of internal and external political stability. Regional stability is an essential condition for the restoration of the economy, as Vladimir Putin was quick to recognize. The idea of ‘recreating empire’ is beyond the bounds of economic and political possibility and is rejected, for the most part, by public opinion.

2. Although a stronger Europe is high on Moscow’s list of components for the creation of a ‘multi-polar world’, Europe occupies a smaller place in Russian thinking than most Europeans imagine. For the moment, problems with Central Asia and Islamic fundamentalism command a higher priority.

3. Europe’s (*i.e.* the EU’s) involvement is indispensable to Russia’s concept of global stability. For example, Russia believes that Europe, not the United States, should be leading Western efforts for Balkan stability.

4. A stronger, more independent, Europe has the potential for influencing global policy-making in Washington.

D. Military considerations

The Russian military are still unable to assess Europe’s capacity for independent military actions. ‘Multi-polar’ optimists looking for a European initiative free of control by the United States tend to underestimate Europe’s military dependence of US logistical support.

It is recognized by both Russia and Europe that the Russian armed forces would benefit from having greater familiarity and co-operation with European counterparts, but the United States currently devotes much greater resources than does Europe to demonstrating its military capabilities, e.g. by means of naval exercises and annual exercises ‘in the spirit of PfP’ (NATO’s Partnership for Peace) in Central Asia.

The Russian forces are deeply interested in acquiring experience by way of international peace-keeping exercises, as in Bosnia and Kosovo. The Russian military, and conservative political elements, will regard the creation of a European military entity as proxy for the projection of US power until proved otherwise.

* *
*

Russian reaction to ECFSP will depend on how ECFSP develops, just as ECFSP will be affected by Russian considerations. It can only be a two-way process. The Council of Ministers has yet to reach clear decisions regarding the structure and conduct of relations under ECFSP. Although the Council’s High Representative (Solana) has set out some promising ideas, the implementation of the policy involves the Commission. The EU External Affairs Commissioner, Chris Patten, may have his own ideas, not only about implementation, but also about the development of the policy.

Andrew Wilson