

La question russe

Intervention de M. Jean-Dominique GIULIANI
Président
de la Fondation Robert Schuman
devant les députés PPE
membres de la Commission des Affaires étrangères du Parlement européen
Bruxelles –
Parlement européen –
Mercredi 9 janvier 2013.

Introduction

Peut-on dire que, pour l'Europe, la « question russe » se pose à peu près toujours dans les mêmes termes malgré les bouleversements récents ? En effet, nous fêtons les vingt ans de la fin de l'URSS ; en effet, le monde a plus changé en vingt ans que depuis 1945 ; en effet, l'Union européenne elle-même s'est beaucoup transformée ; en effet, la crise économique relance les incertitudes sur l'avenir en Europe. Mais depuis la Grande Catherine, la Russie oscille toujours entre l'Est et l'Ouest, entre les européanistes et les slavophiles, les occidentalistes et les désormais « eurasiatiques ». Qu'est donc la Russie ? Est-ce, comme le disait Churchill, cette « énigme enveloppée d'un mystère » ? Pour adopter l'expression d'Hélène Carrère d'Encausse, je dirais que « la Russie est un pays d'Europe dont la puissance est asiatique ». L'Union européenne est donc tout à fait concernée par son évolution.

Pour l'Union européenne en effet, la question des relations avec la Russie est essentielle et très importante :

- c'est son plus grand voisin, et c'est le plus grand pays du monde par le territoire,
- c'est un pays en déclin qui s'efforce d'enrayer ce déclin mais avec difficulté,
- c'est un facteur de déstabilisation de l'Union européenne et de plusieurs de ses Etats membres, à ses frontières,
- c'est aujourd'hui presque un obstacle à l'accomplissement de certains objectifs de politique étrangère de l'Union européenne.

Je souhaiterais faire trois séries de remarques :

- 1) D'un côté nous avons un pouvoir russe déterminé et de l'autre des intérêts de plus en plus communs entre l'Union européenne et la Russie.
- 2) Ceci nous conduit à une sorte de dialogue de sourds entre l'Union européenne et la Russie.

- 3) Ce qui pose la question : est-il possible de stabiliser puis de développer avec la Russie une relation de long terme, durable, stable, et confiante donc productive ?

1) Un pouvoir déterminé à enrayer le déclin russe :

Le déclin russe est une évidence. La volonté de l'enrayer aussi. Mais les résultats ne sont pas toujours au rendez-vous.

a) Le déclin russe est une évidence.

La fin de l'URSS a été un véritable bouleversement, identique à celui d'un grand conflit. L'URSS a perdu 20 % de son territoire et plus de 50% de sa population qui se chiffrait alors à 246 millions. La Russie compte aujourd'hui 142 millions d'habitants. Les évolutions démographiques russes sont catastrophiques et le pays perd 1 million d'actifs par an. L'espérance de vie s'élève à 60 ans pour les hommes et 73 ans pour les femmes. Le vieillissement de la population est considérable. Aujourd'hui la part des retraités dans l'électorat est de 37%. Elle sera vraisemblablement de 50% en 2050. On connaît les faiblesses de l'économie russe qui est une économie de rente : 40% des recettes fiscales de l'Etat proviennent du pétrole et du gaz. Enfin, les bouleversements sociaux qui animent la société russe, au premier rang d'entre eux les très fortes inégalités et la cleptomane d'une partie de la classe dirigeante, en font une entité politique non stabilisée. Le coefficient de Gini, qui mesure les inégalités, est l'un des plus élevés du monde, à 45%.

b) La volonté d'enrayer le déclin est aussi évidente.

Vladimir Poutine, qui est maintenant au pouvoir depuis 14 ans - car il serait faux de décrire son « retour » au pouvoir comme président après avoir été premier ministre- a comme modèle Alexandre II, le tzar réformateur (1818-1881) et le Premier ministre Stolypine (1906-1911). Il a engagé des réformes réelles qu'il ne faut pas sous estimer, en matière démographique, en matière économique, en matière d'équipement du pays. Sans porter pour l'instant de jugement sur les méthodes, il faut bien reconnaître les efforts légitimes et réels du pouvoir russe pour rétablir un Etat largement failli. Par ailleurs, qu'on le veuille ou non, nous assistons à des progrès relatifs de la démocratie, car peu à peu se développe une conscience politique de la société civile, ouverte au monde, grâce notamment à l'Internet qui compte d'ores et déjà plus de 70 millions d'utilisateurs dans le pays.

c) Les résultats ne sont pas toujours au rendez-vous.

En matière de démocratie et d'état de droit, il est évident que la Russie n'est ni un modèle ni un succès. Sur les 1 212 arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) qui concernent la Russie, 1 140 ont conduit à une

condamnation pour la violation d'un des principes fondamentaux du droit. En l'absence d'une opposition crédible et structurée, le pouvoir russe – c'est une tradition - est un pouvoir brutal qui repose aujourd'hui essentiellement sur les membres des anciens ou actuels organes de sécurité. C'est un pouvoir vertical par essence, qui s'exprime par la contrainte, qui n'a rien à voir avec notre pratique démocratique.

Enfin, encore plus important, en matière de politique étrangère, la Russie est de retour. Elle peut afficher de nombreux accomplissements : son adhésion à l'OMC en décembre 2011, mais aussi sa diplomatie du veto qu'elle a exprimée récemment encore au Moyen-Orient, notamment en s'opposant à la condamnation des agissements du pouvoir syrien au Conseil de sécurité de l'ONU. Enfin, elle a initié, avec plus ou moins de succès, des cercles de coopérations nouvelles, en Asie de l'Est, en Asie centrale, à ses frontières.

On sait que les manifestations de 2011, après la réélection comme président de Vladimir Poutine, ont surpris tout le monde, y compris le pouvoir russe. En réalité, les jeunes et l'embryon d'une classe moyenne russe s'estiment avoir été dupés par leurs dirigeants. Dimitri Medvedev, jeune, plus moderne, qui avait suscité des espoirs d'ouverture et le retour Vladimir Poutine est apparu comme un jeu truqué, qui traduisait le retour aux errements du passé, c'est-à-dire à la confiscation du pouvoir. A l'occasion de ces protestations, se sont affrontés des Russes dont la culture politique est essentiellement télévisuelle - les télévisions étant contrôlée par l'Etat - et des plus jeunes, plus ouvertes à l'international, dont la culture est désormais celle des réseaux et de l'Internet.

La conclusion de cette première réflexion, c'est que la Russie est aujourd'hui de moins en moins conforme aux idéaux démocratiques tels que nous les partageons en Europe. A l'intérieur du pays, une démocratie muselée aux inégalités criantes, ne peut que susciter le pessimisme quant à l'évolution de la situation de politique intérieure. A l'extérieur, nous devons faire face à une diplomatie russe essentiellement défensive, une diplomatie du « niet », provocatrice, voire agressive comme on l'a vu en Géorgie, une diplomatie qui ne participe pas à la paix et à la stabilité internationale, qui n'hésite pas à fréquenter des Etats voyous et dont, finalement, le principal moteur demeure un anti-américanisme primaire.

2) Des intérêts stratégiques de plus en plus communs

Et pourtant, entre l'Union européenne et la Russie, les complémentarités sont de plus en plus évidentes. Elles sont économiques, géostratégiques et politiques.

a) Les complémentarités économiques

La profondeur stratégique que donnent en matière économique la Russie et l'Europe, « petit cap du continent asiatique » comme le disait l'écrivain français

Paul Valéry, est assez évidente. D'ailleurs les échanges commerciaux, malgré les difficultés politiques, s'élèvent malgré tout à 246 milliards d'Euros par an. Ils concernent principalement l'énergie (80% des importations européennes en provenance de Russie concernent le pétrole et le gaz, c'est-à-dire 156 milliards d'Euros). On sait que la Russie possède toutes les ressources minérales identifiées dans le tableau des éléments fondamentaux. La Russie est le troisième partenaire commercial de l'Union européenne et représente 9,5% de nos échanges, tandis que l'Union européenne est le premier partenaire commercial de la Russie avec 47,1% de son commerce extérieur. Le déficit commercial de l'Union est de 90 milliards d'Euros. Il s'est accru de 37% depuis 2007, pendant que nos exportations européennes n'augmentaient que de 5%. Le stock d'investissements directs étrangers (IDE) s'élève à 493 milliards d'Euros (ou 300 milliards si on fait abstraction des investissements en provenance de paradis fiscaux non transparents). Trois quarts du stock d'investissements étrangers en Russie vient de l'Union européenne, qui affiche dans ce domaine un excédent de plus de 78 milliards d'Euros.

Quelles que soient les difficultés politiques et les divergences, les complémentarités commerciales et économiques sont très fortes entre les deux ensembles et il est vrai que pour l'Union européenne la modernisation de la Russie, l'achat de matières premières ou l'exploitation de ses ressources, créent une relation d'interdépendance qui recèle beaucoup de potentialité pour l'avenir. En effet, plus que d'une dépendance de l'Union européenne, qui importe 50% de son énergie et 60% de son gaz, on doit parler d'interdépendance tant il est vrai que la Russie ne saurait se passer des ressources tirées de son commerce avec l'Union européenne.

b) Les complémentarités géostratégiques sont aussi très fortes

La Russie se voit, en quelque sorte, comme un pont entre l'Asie et l'Europe, au moment où les plus forts taux de croissance économique et les plus importantes masses démographiques sont enregistrés en Asie. Néanmoins, les Russes sont toujours autant attirés par l'Union européenne, son mode de vie, sa culture, sa politique, sa manière de vivre et de concevoir et vivre l'économie. La société civile russe est attirée par l'Occident. La Russie doit faire face à une Asie extrêmement dynamique, dont les populations commencent à gagner l'extrême Orient russe. Pour la Russie, l'Europe reste donc un partenaire indispensable.

Pour l'Union européenne, des relations stabilisées et normalisées avec la Russie seraient un atout considérable dans ses relations avec l'Asie, dont elle pourrait constituer un trait d'union original.

Enfin, sur le plan géostratégique, de nouvelles potentialités se révèlent. L'ouverture, grâce au réchauffement climatique, des routes maritimes du Nord (passage du Nord Est), déjà empruntées, pour la première fois, par 46 navires en 2011, laissent présager une très forte réduction de la durée et donc des coûts de transports entre l'Asie et l'Europe. Il s'agit là d'un accélérateur considérable des échanges qui bénéficiera au dynamisme des relations commerciales entre

l'Europe et l'Asie. Ces transformations considérables des conditions économiques du commerce entre l'Asie et l'Europe remettent la Russie au centre d'un jeu économique et stratégique dont elle était quelque peu sortie.

c) Des intérêts politiques souvent communs.

La Russie cherche à retrouver son statut de grande puissance qu'elle a effectivement perdu. Elle peut le faire grâce à sa capacité de nuisance comme elle essaye de le démontrer en ce moment. Mais elle ne peut pas durablement être l'amie intime des Etats voyous et se contenter de recevoir Hugo Chavez ou Aleksandr Loukachenko pour étayer son retour sur la scène internationale. Elle doit aussi apporter une plus-value positive aux relations internationales et l'Europe peut lui en offrir la possibilité. Il est vrai que la principale motivation de la politique étrangère russe est anti-américaine et l'échec de la « Reset Policy » de Barack Obama laisse ouvertes des possibilités très importantes à l'Union européenne qui, dans l'entente avec les Etats-Unis, pourrait jouer son propre rôle pour contribuer à aider la Russie à se recycler et normaliser son retour sur la scène internationale.

3) Un dialogue de sourds bien improductif

Et pourtant les relations entre l'Union européenne et la Russie sont assez décevantes.

a) Les crises et les évènements récents montrent combien il est difficile de dialoguer avec la Russie et combien l'Union européenne et la Russie ont toujours été dans des camps opposés, que ce soit sur le dossier syrien, où la Russie a mis un veto à toute action de l'ONU, que ce soit dans l'environnement proche bien sûr avec la Géorgie mais aussi avec l'Ukraine et la Biélorussie où l'on voit la Russie tenter de préserver une influence sur son ancienne « zone d'influence » d'Europe centrale, que ce soit dans les relations bilatérales entre l'Union européenne et la Russie. A chaque fois, les deux ensembles ne parviennent, ni à communiquer, ni à établir de relations de confiance durables et stables.

b) Des relations non stabilisées avec l'Union européenne : l'accord de coopération et de partenariat (ACP), qui a été conclu en 1995 et est entré en vigueur en 1997, n'arrive pas à être renouvelé car la Russie ne remplit pas ses obligations et l'Union européenne s'arc-boute sur ses propres revendications. Les sommets UE/Russie sont, à chaque fois, improductifs et constituent de véritables échecs diplomatiques où rien ne se passe. Ils donnent lieu d'ailleurs à des divisions au sein de l'Union européenne, entre les Etats membres qui ont directement souffert de l'impérialisme communiste soviétique et ceux qui ont eu

la chance d'en être épargnés. La Russie joue de ces divisions, et c'est là peut-être l'un des premiers efforts à entreprendre au sein de l'Union européenne : celui de mettre au point une position unitaire à l'égard de la Russie. C'est difficile, mais c'est une tâche prioritaire. Les institutions européennes, notamment la Commission et Parlement, ont été conduites à prendre des positions critiquant les évolutions intérieures russes. Mais il faut reconnaître qu'elles ont su faire preuve de la modération nécessaire au maintien d'un dialogue avec le grand ensemble russe.

4) Est-il possible de stabiliser durablement les relations entre l'Union européenne et la Russie ?

C'est en effet éminemment souhaitable et il convient de fixer des objectifs et une méthode de travail. Peut-être est-il nécessaire de distinguer le rôle de l'Union européenne et de ses institutions du rôle des Etats membres.

a) Le rôle des institutions européennes et de l'Union :

L'Union européenne doit poursuivre son « soft power » par l'extension et l'attraction du modèle européen, des règles européennes, sans rien céder sur le fond de ses convictions démocratiques et de son attachement à l'Etat de droit. Mais elle doit aussi savoir le faire sans provocations. Il n'est pas nécessaire de multiplier les condamnations de la Russie, qui doit avoir le temps de mener à bien ses propres évolutions vers la démocratie. Et l'on sait que rétablir ou établir une démocratie ne concerne pas que les institutions, mais aussi la constitution d'une véritable société civile dynamique, de contre-pouvoirs dans l'opinion publique, d'une opposition structurée et constructive, ce qui n'est aujourd'hui pas encore le cas en Russie. Il faut donc faire preuve de patience mais aussi de discernement en distinguant le gouvernement russe de la population russe.

A cet égard, les institutions européennes et au tout premier rang d'entre elles le Parlement européen, devraient être plus actives sur la question des visas, en s'adressant directement au peuple russe et aux russes, aux jeunes russes, aux entrepreneurs russes, aux intellectuels russes pour leur dire qu'ils sont les bienvenus en Europe et que nous sommes prêts à leur ouvrir nos frontières en supprimant les visas pour les ressortissants russes qui viendraient au sein de l'Union européenne. Le Parlement européen devrait être beaucoup plus actif dans ce domaine. Tous les moyens pour améliorer les relations et lancer des signaux positifs concernant la volonté européenne d'établir avec la Russie des relations durables devraient être utilisés. Les institutions européennes, y compris la Commission, malgré les difficultés et malgré le caractère imprévisible et provocateur de certaines prises de positions russes, doivent faire preuve de

sagesse, de résilience et d'une vision à plus long terme pour maintenir une position ouverte et positive à l'égard de la Russie quels que soient ses errements.

b) Le rôle des Etats membres :

Ils sont parfois trop divisés, entre les craintes des pays anciennement occupés par l'URSS ou ayant été enrôlés de force dans le pacte de Varsovie et ceux qui ne l'ont pas été. Ces craintes sont justifiées par les immixtions russes dans la politique intérieure des Etats membres, par les ingérences soutenues par l'argent qui corrompt, les agents d'influence et les provocations, y compris dans les processus électoraux de certains Etats membres. Elles sont inacceptables mais ne doivent pas être surestimées : il n'y a pas de risque d'invasion d'un pays de l'Union européenne par la Russie aujourd'hui. A cet égard, il convient de saluer la nouvelle politique russe du gouvernement polonais de Donald Tusk qui a su faire les pas nécessaires pour privilégier l'avenir au détriment des ressentiments du passé. Cet exemple devrait être suivi par de plus nombreux Etats membres, qui pourraient, peut-être, à quelques-uns tenter de rassurer la Russie qui se sent toujours - c'est son complexe fondamental – encerclée et menacée, du fait de l'immensité d'un territoire difficile à contrôler et d'une géographie si particulière.

c) Une « Reset Policy » européenne est-elle possible ?

Elle est souhaitable. Elle est plus facile à mener à partir des Etats membres plutôt que des institutions européennes. Elle peut être conduite à quelques uns si tous les Etats membres ne sont pas d'accord. Elle devrait concerner un grand « deal », un nouveau « partenariat » à proposer aux Russes pour lever la méfiance qui s'est insinuée dans les relations entre l'Union européenne et la Russie.

Sur quelles bases ? Vraisemblablement l'Union européenne devrait faire le geste de supprimer l'obligation de visas pour les ressortissants russes au sein de l'Union européenne ?

Dans le même temps, il convient de se montrer intraitables quant au respect des règles économiques de transparence concernant les échanges, les investissements et le fonctionnement des économies. Un partenariat global et pas seulement économique devrait pouvoir permettre de mettre fin aux ingérences russes au sein de l'Union européenne, tout en garantissant à la Russie qu'elle a en l'Union européenne et ses principaux Etats membres des partenaires fiables, durables et stables qui ne remettront pas en cause les relations à l'occasion d'élections ou d'évènements particuliers. Il faut apaiser les inquiétudes russes. Mais il faut aussi progresser dans la satisfaction de nos exigences qui concernent bien sûr l'état de droit, la justice et les droits de l'homme, mais qui concernent aussi le respect des règles européennes, notamment en matière de transparence économique et financière.

Conclusion

Pour conclure, on pourrait affirmer que l'Union européenne devrait avoir une politique moins déclaratoire à l'égard de la Russie et plus « stratégique, c'est-à-dire une véritable politique de long terme avec des objectifs, un calendrier, des rendez-vous, une « feuille de route ».

Il faut faire le contraire de ce que l'on a fait jusqu'à aujourd'hui, c'est-à-dire « dire moins et faire plus ». Démontrer la volonté européenne de s'engager avec la Russie dans une relation durable et stable et non se contenter de laisser le commerce, les échanges de biens et de personnes, dessiner *de facto* une relation de complémentarité évidente.

Il est nécessaire aussi que l'Union européenne sache fixer un cadre d'action dans ses relations avec la Russie, qui définisse précisément des limites à ce qui est acceptable pour elle et ce qui ne l'est pas, notamment en matière de droits fondamentaux.

Dans ses relations avec son grand voisin, l'Union doit redessiner un « échiquier » clair, des lignes droites stables et visibles, pour réussir avec lui un jeu diplomatique aux règles connues.

Peut-être y-a-t-il ici quelques pistes de réflexion pour une nouvelle politique européenne à l'égard de la Russie.