

## LE PARTENARIAT UE-RUSSIE: ESPOIRS, DÉCEPTIONS ET INCERTITUDES

*La chute de l'Union soviétique a entraîné le développement de nouvelles relations économiques et l'Europe deviendra le principal partenaire commercial de la Russie. Cette évolution économique largement liée aux besoins énergétiques, s'est accompagnée d'une ambition originale, qui oscille en permanence entre le vieux rêve de l'Eurasie et la relation de deux entités à vocation fédérale. Ainsi, l'intérêt à l'égard des relations entre la Russie et l'Union européenne s'est considérablement accentué au cours des années 2000. Les échanges croissants entre l'UE et la Russie, voire l'interdépendance économique accrue, et leurs intérêts relatifs à ces échanges mettent en relief l'importance du partenariat entre la Russie et l'Union. Le rôle du partenariat est de faciliter des échanges: créer des incitations à la coopération via l'acceptation de règles communes visant à réduire l'incertitude et assurer la performance économique. Ce statut de partenariat fixe des règles et une base de rencontres régulières permettant éventuellement de désamorcer certains conflits, surmonter des divergences et ajuster des formes et des instruments de coopération. Les intérêts partagés, expliquent le rapprochement entre la Russie et l'UE. Ces intérêts sont économiques (développement économique interne) ou stratégiques (régionalisation afin de se prémunir contre l'influence anglo-saxonne, ou volonté de peser sur les évolutions en cours dans certaines régions du monde comme le Proche-Orient). Le but du partenariat est donc évolutif et déterminé par des contextes particuliers dans lesquels il se développe (économique ou politique), ce qui implique un « séquençage » des relations. Selon la dynamique d'évolution d'intérêts et les formes que prend le partenariat, les relations peuvent être divisées en plusieurs périodes:*

---

\* **Olga Karasseva** – Membre du Centre d'études des modes d'industrialisation (CEMI) à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), Paris, France; Professeur à l'Institut d'économie scientifique et de gestion (IESEG), Paris; Vice-président de l'Institut européen d'études sur le développement à Paris, France / **Ольга Карасева** – Докторант Центра по изучению методов индустриализации в Высшей школе социальных наук в Париже; Преподаватель экономики в Научном институте экономики и управления; Вице-президент Европейского института исследований в области развития, Париж.

## 1990-2000 : Rêves et espoirs des années 1990

Dans les années 1990, l'évolution des enjeux et des croyances a débouché sur des représentations du partenariat dans un contexte historique particulier. Tout d'abord, ce partenariat est une réponse à la dislocation de l'URSS. Comme l'adhésion de la Russie à l'UE était exclue, le statut de partenariat reposant donc sur un équilibre institutionnel permettait d'envisager l'intégration de la Russie en Europe en tant qu'alternative à l'adhésion. Le partenariat *de jure* représente un statut bien défini, traiterait les questions économiques autant que sécuritaires et permettrait une inclusion de la Russie dans l'« Europe » distincte d'une appartenance à l'UE, ce qui aiderait aussi la Russie à effectuer les changements internes nécessaires pour envisager cette appartenance.

*De facto*, au début des années 1990, l'Europe hésite sur la conduite à tenir vis-à-vis d'un pays post-soviétique, c'est ce qui explique pourquoi l'Accord de partenariat et de coopération (APC) entre l'UE et la Russie n'a été ratifié que le 1er décembre 1997 (signé en 1994). Seule la partie commerciale de cet accord est réalisée. Malgré la convergence indéniable de certains intérêts, les relations entre la Russie et l'Europe n'ont réussi qu'à déboucher sur un partenariat virtuel, à l'exception d'un « partenariat » énergétique. En continuité avec la période précédente, la Russie exporte en Europe des matières premières, perpétuant une tendance qui existe depuis 1973, tandis qu'elle importe des produits manufacturés européens.

Ainsi, au sein du partenariat entre Russie et UE, nous observons un déséquilibre entre la dimension économique prédominante (commerce des hydrocarbures) et deux autres dimensions : politique et sécuritaire, déterminées par les relations parallèles avec les États-Unis, ces derniers restant impliqués dans les affaires européennes. Ce déséquilibre induit un décalage avec les attentes de la Russie, qui perçoit donc l'UE davantage comme un partenaire économique que politique, tandis que les relations politiques sont conditionnées par les États-Unis.

À la fin de l'URSS, l'intérêt pour le développement économique interne de la Russie est subordonné à la politique extérieure. Cet intérêt se traduit par la volonté d'être reconnue comme puissance mondiale succédant à l'URSS. Quant à l'intérêt occidental pour la Russie, il est limité, par l'hégémonie des structures du marché, la réduction du pouvoir militaire du bloc socialiste et l'essor du processus de paix dans le contexte de l'élargissement de l'UE à l'Est et le renforcement de son influence au niveau international et régional.

L'influence européenne sur la Russie de 1990 est donc limitée en raison des divergences au sein de l'UE : absence de vision précise de son contenu et conflit d'intérêts entre pays membres. La Commission européenne s'avère être plus efficace dans la construction d'un partenariat *de facto* sur le terrain, grâce aux programmes communautaires gérés par les États membres (programme TACIS, visant une transition en Russie via une coopération avec administrations et entreprises et un transfert de connaissances), plutôt que grâce à des instruments spécialement dédiés à la politique étrangère).

Les différences de structure économique et politique sont évoquées comme motif principal des réserves de l'UE. En effet, entre 1991 et 1998, la Russie rencontre des problèmes dans sa transformation vers le modèle occidental, engagée par le FMI. L'incapacité de l'État à imposer des nouvelles règles, liée à des obstacles internes de nature institutionnelle explique le problème de son application dans les années 1990. L'État est faible, mais agit comme s'il était fort : il élabore des règles sans réelle capacité de les imposer. Il en découle un vide institutionnel de nature anémique : les anciennes règles ont disparu, tandis que les nouvelles ne sont pas mises en place. Cette situation aboutit à des désordres, des perversions institutionnelles telles que les organisations mafieuses et le pouvoir des lobbies, le tout dans un climat de profonde crise économique en Russie. D'autre part, la Russie considère le monde occidental comme responsable de la faillite des réformes, car les règles sont imposées sans prendre en compte les particularités du développement en Russie. D'autre part, les échanges avec l'UE sont entravés par un manque de transparence et de confiance de la part des investisseurs européens. Les divergences qui se sont développées entre les acteurs communautaires au cours des années 1990 sont donc accompagnées d'une résurgence de stéréotypes, favorisant une vision négative de la Russie et aboutissant, vers la fin des années 1990, à l'isolement politique de cette dernière. À la fin des années 1990, les objections de la Russie à la première vague d'élargissement de l'OTAN n'ont fait que l'isoler davantage.

Ainsi, dans les années 1990, les opinions publiques européenne et russe ont vécu une euphorie qui s'est transformée en désillusion vers les années 2000. La Russie réalise qu'elle est affaiblie par ses bouleversements intérieurs, les réformes, les problèmes budgétaires, le sous-développement industriel (vieillesse des actifs), qu'elle n'occupe plus une place de premier plan dans la communauté interna-

tionale, qu'elle subit une instabilité économique et politique et doit accuser les contrecoups de la mondialisation.

**1990-2007: Pragmatisme et ambivalence des années 2000. Entre la volonté de stabilisation relationnelle avec l'UE et les risques des relations déséquilibrés**

Au début des années 2000, les rêves géopolitiques des années 1990 sont remplacés par des enjeux économiques représentés par les échanges. Le gouvernement russe prend conscience du lien dangereux qui existe entre sa situation intérieure (faiblesse économique) et sa situation extérieure (déficit d'influence internationale). La politique extérieure est désormais subordonnée aux besoins économiques internes et est appelée à résoudre des problèmes de son développement : la Russie doit attirer des ressources extérieures qui lui sont nécessaires pour assurer la stabilisation macroéconomique et la modernisation de son économie et inscrire son développement dans un cadre international favorable.

Les relations entre la Russie et l'UE au cours de cette période sont essentiellement multilatérales. A travers un lien avec l'UE la Russie pense pouvoir compenser le désaccord avec les Etats-Unis après la crise de Kosovo. Elle aspire d'être une puissance européenne et à rétablir un équilibre entre les dossiers politiques et économiques avec l'UE. La politique russe accorde une légitimité à l'UE, la considérant comme une organisation à part entière, jouant un rôle significatif sur la scène internationale et représentant des enjeux considérables dans le développement institutionnel et économique de la Russie. L'UE est devenue un modèle pour la Russie pour élaborer sa transition économique vers le modèle occidental et sa régionalisation (l'Union économique européenne représente un modèle pour l'Union eurasiatique). La fréquence et la variété des rencontres entre Europe et Russie ne cessent d'augmenter : les formes de ces rencontres (les sommets) et les instruments de ce partenariat (APC), sont révélateurs d'évolutions complexes, qui paraissent résulter d'un double mouvement. D'une part, à la suite des transformations économiques et institutionnelles en Russie, les relations économiques s'inscrivent de plus en plus nettement dans des règles et des procédures semblables à celles d'un État de droit international. Les efforts de la Russie pour entrer à l'Organisation internationale du commerce témoignent de ces enjeux qui croisent le politique, l'économique et le juridique. D'autre

part, les champs d'action commune, les territoires et les acteurs de ce partenariat se diversifient. Une sorte de surenchère est ainsi engagée entre une dynamique d'approfondissement et une dynamique d'extension des relations.

*La politique économique en Russie qui se concrétise à partir de 2005 vise une mutation économique (diversification de production et une réduction du poids du secteur des matières premières) par le biais d'investissements dans l'industrie, propres à limiter la vulnérabilité de la Russie face à son ouverture et sa dépendance vis-à-vis du commerce extérieur. De facto, l'UE devient un partenaire commercial incontournable. L'UE est la première exportatrice d'hydrocarbures vers l'UE et cette dernière absorbe près de la moitié des exportations d'hydrocarbures russes, ce qui renforce l'interdépendance économique des deux partenaires. Les prix des hydrocarbures augmentant, la Russie inaugure une croissance économique. Le secteur des produits de base russe, par ses capacités d'investissement, contribue au développement du secteur secondaire et pourrait devenir consommateur de produits manufacturés russes. En même temps, l'UE est préoccupée par la stabilité de son approvisionnement en hydrocarbures, de même qu'elle est fortement sollicitée par la demande du marché russe à l'égard de ses produits technologiques utilisés dans la chaîne de production. L'UE est également le premier exportateur de produits manufacturés vers la Russie. L'intérêt pour les IDE est également réciproque, car les pays de l'UE ont besoin de nouveaux marchés et la Russie a besoin d'investissements européens dans ses secteurs déficitaires, pour compléter sa chaîne de production et diversifier son industrie. Celle dernière poursuit donc son ouverture commerciale, la baisse et l'unification de ses tarifs douaniers et la politique du rouble fort en préservant néanmoins certaines barrières non-tarifaires. Ainsi, les échanges commerciaux sont dédiés à résoudre les problèmes du développement intérieur. L'Europe peut contribuer à la renaissance de l'industrie russe et, en même temps, trouver des débouchés pour ses produits manufacturés sur ce marché grâce à des exportations de produits intermédiaires et des partenariats avec les entreprises locales. Les différentes formes de partenariats entre les entreprises russes et européennes permettront d'accroître la compétitivité de l'industrie russe et, réciproquement, d'ouvrir l'accès au marché russe aux firmes européennes.*

Ainsi, le renforcement des relations entre la Russie et l'UE au cours des années 2000 permettra à chacun des partenaires de réaliser ses objectifs de développement à long terme. C'est pourquoi, l'Europe ne peut qu'être considérée par la Russie comme un acteur de premier plan tandis que l'Europe ne peut guère ignorer les potentialités de la Russie en faveur d'un futur développement. L'existence d'un intérêt partagé à l'égard de la construction d'un partenariat est évidente.

***Malgré d'indéniables avantages pour la coopération, nous ne pouvons ignorer les divergences d'intérêts.*** Les relations avec l'UE se cantonnent essentiellement au domaine économique (le partenariat stratégique reste toujours en retrait), comportant un certain nombre de déséquilibres. Nous observons un déséquilibre quant aux types de biens échangés : la Russie exporte des produits primaires et importe des produits finis, dont ceux de l'équipement. Les négociations se concentrent essentiellement autour de l'approvisionnement en gaz qui occupe une part croissante dans les échanges, tandis que d'autres domaines de coopération sont mis en retrait. En même temps, relations sont déséquilibrées quant à l'importance de la part de marché : la comparaison des échanges entre la Russie, l'UE et le reste du monde nous montre que la part des exportations russes vers l'UE est plus élevée que vers les autres pays du monde (56 % des exportations totales en 2007 et 48,7 % en 2014) ; les importations européennes vers la Russie représentent 43,7 % des importations russes totales en 2007 et 48 % en 2014. Si l'UE est le premier partenaire commercial de la Russie, son volume total des échanges européens avec la Russie reste modeste par rapport aux échanges avec le reste du monde. Les exportations européennes vers la Russie représentent 1,8 % des exportations européennes vers le reste du monde en 2007 et 6,9 % en 2014 tandis que ses importations en provenance de la Russie s'élèvent à 2,9 % par rapport aux importations européennes totales, en 2007 et 10,8 % en 2014.

Entre 2006 et 2013, les importations en provenance de l'UE ont progressé plus vite que les exportations russes vers l'UE. Le solde commercial en 2009 et en 2012 a été décroissant, consécutivement à une baisse des exportations d'hydrocarbures suite à la crise économique et à la diversification des exportations russes vers d'autres pays. En effet, la Russie s'est de plus en plus tournée vers l'Europe pour se procurer des produits à haute valeur ajoutée (biens technologiques, équipements utilisés dans la chaîne de production), produits pour lesquels sa position concurrentielle s'est détériorée.

Cette tendance reflète une faible compétitivité de l'industrie russe (dont le rouble surévalué et le manque d'investissements dans certaines industries constituent des facteurs importants).

En somme, nous ne pouvons que constater une dépendance économique de la Russie à l'égard des exportations de richesses naturelles vers l'UE. La baisse de la demande européenne face à une conjoncture défavorable constituera donc un risque pour l'excédent commercial russe, et, de fait, pour l'économie russe dans son ensemble. L'ouverture des marchés et la dérégulation du commerce extérieur entamés par le partenariat Russie-UE et dans le cadre de l'adhésion à l'OMC, rendent la Russie dépendante du reste du monde.

Ainsi, la Russie se trouve confrontée à la contradiction entre sa volonté de stabilisation relationnelle avec l'UE et des risques de relations déséquilibrées. Si elle est intéressée par des échanges avec l'UE, elle n'en craint pas moins des relations asymétriques. Cela explique les changements dans la politique russe qui s'oriente vers une réduction de sa dépendance économique vis-à-vis du commerce international. La finalité du partenariat évolue en conséquence.

***Le cadre institutionnel instauré de jure ne correspond plus aux attentes et doit être révisé.*** Initialement conçu pour intégrer la Russie dans un espace international (ouverture commerciale), il renforce les asymétries des échanges. Dans sa forme initiale, il ne permet pas de réduire les risques d'instrumentalisation des dépendances, car le modèle économique qu'ils favorisent est fondé sur la dépendance du marché européen, à savoir l'importation de produits européens et l'exportation de matières premières en exposant l'industrie russe à la concurrence internationale. Ainsi, le partenariat, même sous cette forme, devient un obstacle. Lors de négociations, la recherche constante de compromis peut entraîner une évolution du partenariat, qui accompagne un mouvement de réorientation des politiques économiques en Russie, pour aboutir à des accords internationaux censés régler les conflits, réduire l'insécurité sur le marché et ainsi les risques de dépendance.

***De fait, face aux tensions, le partenariat, représente un accord largement conditionné par son enjeu politique.*** Vers 2007, les relations entre la Russie et l'Europe sont grevées par l'hypothèque énergétique et subissent des contraintes de nature géopolitique et idéologique. Nous constatons qu'à une logique de rapprochement qui pourrait correspondre à un renforcement institutionnel, répli-

quent des tendances centrifuges qui s'opposent de fait à l'institutionnalisation et impliquent des acteurs périphériques tels que les Pays d'Europe centrale et orientale et des « étrangers proches » de la Russie. Il s'agit de divergences d'intérêts stratégiques (inclusion de l'UE dans un espace transatlantique, obligation de prendre en compte le tropisme américain des pays limitrophes comme la Pologne et les Pays-baltes, rapports de forces entre différents acteurs européens et rôle tiers des EUA).

Pour l'UE, la priorité de ce partenariat avec la Russie correspond au désir de s'affirmer sur la scène internationale, de consolider sa réputation en tant que force politique puissante. Son but implicite est de jouer un rôle clé dans les processus de décision et d'imposer ses règles. Le rôle de stabilisateur auquel prétend l'UE nécessite une asymétrie entre pays stabilisés et pays stabilisateurs. Le consensus n'a pu aboutir, car la Russie souhaite être un partenaire égal dans les prises de décisions et insiste sur la prise en compte de ses intérêts économiques et géopolitiques. Ne faisant pas partie de l'UE et n'envisageant pas une adhésion dans le futur, elle considère que l'UE n'est pas légitime à lui donner des ordres ou à lui imposer des règles contraires à ses intérêts. Cela se traduit par un socle de tensions internes entre les deux partenaires.

La pierre angulaire des relations politiques et de sécurité entre la Russie, l'UE et les États-Unis reste celle de l'élargissement de l'UE et de l'OTAN vers les frontières russes, notamment vers les anciens pays de l'URSS. La Russie souhaite préserver la zone d'influence dans les pays anciens membres de l'URSS. La mise en place d'une Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) suscite des interrogations chez les Russes, tant sur l'articulation de cette défense avec l'OTAN que sur le thème d'une possible collaboration entre cette défense européenne et celle de la Russie, afin d'envisager une approche sur l'ensemble du continent. En renouant avec l'OTAN, la Russie cherche davantage à structurer ses rapports avec les membres européens de l'OTAN et elle ne considère pas l'Alliance comme le seul facteur définitif pour la création d'un futur système de sécurité européenne. Moscou souhaite rester un acteur décisif en Europe au moment où l'OTAN doit se prononcer sur une prochaine vague d'élargissement, à l'égard de laquelle la Russie maintient une attitude négative. Or, après l'élargissement européen, l'expansion de l'UE et de l'OTAN jusqu'aux frontières de la Russie procède à la création, non d'un ensemble eurasiatique, tant voulu par la Russie, mais d'un ensemble euro-atlantique. *De facto*, l'UE demeure un par-

tenaire davantage économique que politique, les aspects du partenariat politique et sécuritaire entre la Russie et l'UE restent sous-développés.

Au cours des années 2000, les pays de l'UE se balancent entre la Russie et les Etats-Unis. Les relations avec la Russie en ce sens représentent un thermomètre aux relations avec les Etats-Unis. Quand les relations vont bien avec la Russie, ils vont mal avec les Etats-Unis (exemple de la crise iraquienne de 2003 ont fait apparaître des divisions entre les États-Unis et l'Europe). Le dialogue tourne souvent à la confrontation comme le prouvent les sommets euro-russes de Sotchi [1], conférence de Munich [2], Khanti-Mansiisk<sup>1</sup>, Nice<sup>2</sup>, Khabarovsk<sup>3</sup> et Stockholm<sup>4</sup>. Le président russe Vladimir Poutine pendant la conférence de Munich en 2007 rappelle les règles mondiales basées sur un ordre multipolaire et non américain. Or, elle ne soucie pas de la réaction de la part des pays de l'UE qui choisissent, vers la fin de la première décennie, de s'associer avec les Etats-Unis, en raison de divergences idéologiques avec la Russie et de critiques à l'égard de la domination des institutions européennes.

En effet, l'UE traverse une crise identitaire importante concrétisée par des divergences politiques et économiques et des frictions entre pays membres. La participation d'une multiplicité d'acteurs aux prises de décisions est à l'origine d'une fragmentation de la politique de l'Union. Cette situation met en question la cohérence des institutions

---

<sup>1</sup> 27/07/2008 : prolongement des négociations sur un nouvel accord-cadre entre l'Union européenne et la Fédération de Russie.

<sup>2</sup> 14/11/2008 : c'était une occasion d'évoquer les perspectives du partenariat euro-russe, mais aussi d'envisager les difficultés et les défis à surmonter pour les réaliser.

<sup>3</sup> Sommet du 21/ 05/2009. Ordre du jour : énergie, sécurité et commerce. L'objectif était d'apaiser les relations avec la Russie. L'Union européenne et la Russie se sont efforcées de surmonter leurs divergences en matière de sécurité, de commerce et d'approvisionnement énergétique lors du sommet qui s'est tenu dans la ville sibérienne de Khabarovsk, près de la frontière chinoise. Les dirigeants ont également discuté du nouveau partenariat oriental de l'UE, dont l'objectif était d'aider six anciennes républiques soviétiques. Les deux parties ont cherché à améliorer leurs relations, tendues depuis le conflit qui a éclaté en 2008 entre la Russie et la Géorgie et le différend gazier qui a opposé l'Ukraine et la Russie. De nombreux citoyens de l'Union s'étaient alors retrouvés privés de gaz au plus fort de l'hiver. La Russie a demandé à devenir rapidement membre de l'Organisation Mondiale du Commerce.

<sup>4</sup> Sommet UE-Russie du 18/11/2009. La réponse à la crise économique et financière et le changement climatique constitueront les principaux points de discussion entre l'UE et la Russie. Les questions liées à la sécurité énergétique figurent en bonne place à l'ordre du jour du sommet au cours duquel un mécanisme renforcé d'alerte rapide sera adopté. Des problèmes de politique étrangère internationale y ont été abordés, comme la situation en Afghanistan et au Pakistan, la non-prolifération nucléaire, l'Iran, le processus de Corfou et les conflits affectant leur voisinage commun, ainsi que des questions bilatérales, notamment l'état d'avancement des négociations en vue de la conclusion d'un nouvel accord entre l'UE et la Russie.

de l'UE et discrédite la Commission européenne en tant qu'acteur efficace dans l'établissement de la politique commune en matière de relations extérieures. En même temps, depuis 2005, la Russie s'efforce de reconstituer son identité en Europe. Elle essaye de confirmer son statut dans sa zone d'influence ex-soviétique et de réduire sa dépendance économique, construisant même une zone de libre-échange avec les pays de la CEI. Le début du rapprochement avec la Chine montre également la déception de la Russie par les relations avec l'UE. Vers la fin de la première décennie des années 2000, la légitimité de l'UE s'affaiblit, ses directives sont rejetées par la Russie et cette dernière s'éloigne du modèle européen.

Nous constatons que, dans un contexte relationnel instable, l'architecture du partenariat ne fonctionne pas en tant que solution aux conflits. Malgré la réalité des intérêts économiques, la forme et le but du partenariat restent flous. L'APC s'avère un cadre aussi vague que rigide, peu aisé à renégocier. Les relations se heurtent à des manques de compréhension, les méfiances et les malentendus s'installent progressivement et corrompent le partenariat formel. Suite à la non ratification de la charte de l'Énergie par la Russie, l'APC n'a pas été prolongé au-delà de 2007.

### **2007-2014: Retour au bilatéralisme. Les pays s'efforcent de gérer les crises et de faire durer les relations**

Un vide institutionnel au niveau multilatéral provoque un retour au bilatéralisme qui représente une solution pragmatique permettant de respecter les intérêts économiques des partenaires et éviter les contraintes politiques d'un accord multilatéral. Autrement dit, les relations bilatérales permettent à la Russie de conserver une marge de manœuvres dans sa politique commerciale, ce qui lui permet de maintenir certaines taxes tarifaires et barrières non tarifaires en vue de protéger son industrie et encadrer les échanges commerciaux avec l'Europe.

Face aux conflits politiques et méfiances réciproques et grâce à des convergences d'intérêts économiques, la coopération économique *de facto* avance plus vite que la coopération politique. Les relations économiques sont vitales pour les deux partenaires dans la mesure où elles contribuent au développement de leurs économies respectives. La dépendance des deux partenaires est telle, qu'ils ont besoin de stabiliser leurs relations. La régionalisation permettra entre autres de jouer un rôle de contrepoids par rapport à la mondialisation, dans un contexte de repli de cer-

tains pays lié à la crise mondiale de 2008. Du point de vue géopolitique, la Russie représente un contreponds aux États-Unis, ce qui peut s'avérer utile pour certains pays de l'UE qui sont en quête de multilatéralité et d'une souveraineté renforcée par rapport à la Commission européenne. Donc, plutôt qu'envisager une rupture, les gouvernements respectifs s'efforcent de gérer les conflits. Malgré les blocages dans les négociations au niveau multilatéral, le partenariat était prorogé tacitement d'année en année. L'APC est d'ailleurs remplacé par des sommets annuels Russie-UE qui permettent aux partenaires de dialoguer, et, à partir de 2012 la Russie intègre l'OMC.

Nous constatons qu'au-delà de la recomposition des échanges et malgré les crises politiques et les blocages institutionnels, les échanges entre l'Europe et la Russie perdurent. Les sensibilités politiques sont écartées. La Russie établit des relations privilégiées avec certains pays européens, clients pour les hydrocarbures russes, ou fournisseurs d'équipement vers la Russie et les pays de l'UE y sont favorables. La part du marché russe en Europe ne cesse d'augmenter : la Russie veut conserver son avantage pour l'exportation de ses hydrocarbures (investissements dans les projets de gazoducs paneuropéens South Stream et North Stream). À son tour, l'augmentation des importations (avant 2012) et des investissements (notamment 2012-2013) européens ont renforcé l'importance du marché russe pour l'UE. A partir de 2009, nous observons un rééquilibrage des échanges qui s'explique par une conjoncture défavorable (crise) : une importante réduction du marché européen dans l'exportation des hydrocarbures russes et la perte du marché russe pour les exportateurs européens. L'intérêt de la Russie pour la Chine et l'Extrême-Orient sur cette période se justifie par la baisse de la demande européenne. À partir de 2012, le solde commercial russe s'accroît grâce au commerce avec des pays extérieurs à l'UE et l'impact du commerce avec l'UE pour la balance commerciale russe diminue. Nous sommes donc conjointement témoins d'un indéniable intérêt pour la coopération et de réticences face aux risques de dépendance.

Les échanges entre la Russie et l'Europe constituent un indicateur du partenariat, car le développement d'échanges a lieu lorsqu'existent des incitations institutionnelles en leur faveur. Là où il y a des échanges, il y a des interactions et donc la nécessité d'établir des règles. L'existence d'institutions au nom d'une entité supérieure (l'État) se trouve donc corroborée par les contrats conclus entre la Russie et les pays européens. Ainsi, l'évolution des relations entre

l'UE et la Russie s'appuie davantage sur la volonté des États membres et de la Russie que sur la politique de la Commission européenne. Le partenariat se développe grâce à des institutions officieuses sur une base non formalisée. Il semble que l'UE et la Russie continueront d'évoluer ensemble tant que perdurera une convergence d'intérêts économiques de la Russie et de certains pays communautaires, à l'origine de l'institutionnalisation des relations.

### **2014-2018 : Incertitudes face à la dégradation de l'environnement politique**

*Les sanctions européennes aggravent l'environnement politique des relations.* Les divergences macroéconomiques, politiques et culturelles entre la Russie et l'Europe sont mises en évidence depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle. Elles ressurgissent au cours des années 2000. Nous avons constaté une escalade de conflits et de désaccords politiques qui ont mené, à partir de 2014, aux sanctions européennes, au repli de la Russie et à un appauvrissement du cadre institutionnel au niveau multilatéral. Si auparavant les négociations étaient prolongées tactiquement d'année en année, depuis l'action russe en Crimée en 2014, elles sont suspendues. Le Conseil européen a annulé le sommet UE-Russie de juin 2014<sup>5</sup>. Il n'y avait donc formellement plus de cadre de discussion avec la Russie au niveau de l'UE. Les sanctions nourrissent une incertitude quant à l'issue des échanges.

Le développement du partenariat s'engage davantage sur une base non formalisée. La coopération *de facto* se développe via des arrangements au cas par cas et une multitude de contrats « *spaghetti bol* ». En l'absence d'un accord-cadre au niveau régional, qui pourrait accroître la prévisibilité et réduire l'incertitude, les échanges sur le terrain sont affectés par un manque de confiance alimenté par une méconnaissance des entrepreneurs européens de la nature du marché russe et des règles du jeu informelles. Cette absence de transparence constitue un problème important. Il en résulte qu'ils se sont plus souvent majoritairement concentrés sur les risques,

---

<sup>5</sup> Le Conseil européen (CE) réunit les chefs d'État ou de gouvernement des 28 ainsi que le président du Conseil européen et le président de la Commission. Le Haut Représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité y est également convié lors des réunions relatives à son domaine. Le CE définit les orientations et les priorités politiques générales de l'UE et ne doit pas être confondu avec le Conseil de l'Union européenne, qui adopte les lois et coordonne les politiques.

alors qu'ils auraient davantage dû s'axer sur une recherche d'accompagnement pertinent, ce qui leur aurait permis d'être plus ambitieux. Ainsi, même si l'UE reste le plus important investisseur en Russie et malgré l'intérêt indéniable pour la coopération, le potentiel d'échanges est en grande partie inexploité.

Dans cette logique, les politiques russes créent un espace d'opportunités pour certaines formes de coopération. Tout d'abord, les politiques protectionnistes de la Russie ne sont pas conçues en vue d'affronter l'UE, mais visent à contourner les règles de l'OMC, dans le but de protéger son marché et son industrie face à une conjoncture défavorable. Rappelons que, suite au conflit politique de 2014, l'UE impose des sanctions et des prohibitions à l'égard de la Russie. Outre les sanctions politiques, les sanctions des pays occidentaux concernent principalement la réduction des opportunités de financement en devises étrangères sur le marché international pour les entreprises russes – notamment les banques et les entreprises productrices d'énergie. Ils concernent en outre les importations technologiques en Russie et la construction de South-Stream. La Russie doit supporter des sanctions occidentales, mais encore plus une conjoncture défavorable. Les sanctions russes entreprises en réponse aux sanctions occidentales ne sont donc pas symétriques à ces dernières. Elles ont pour objectif une substitution de produits importés par des produits locaux, en vue de protéger les secteurs fragiles de l'industrie russe – en particulier le secteur de l'agriculture en développement – et réduire les asymétries des échanges entre la Russie et l'Europe, pour toutes les raisons que nous avons développées. En effet, en 2014, les asymétries économiques camouflées par les recettes des hydrocarbures deviennent plus visibles à la suite de la baisse du prix et provoquent davantage de changements dans la politique économique dédiée au développement des industries du secteur secondaire.

Alors, en 2015, la Russie lance un programme à long terme axé sur la croissance économique, sur la compétitivité des entreprises et sur la diversification industrielle, qui se traduit par des politiques commerciales protectionnistes visant la hausse de droits de douane pour certains produits importés, notamment du secteur agricole ou mécanique précédemment exposés à une baisse de tarifs lors de l'adhésion à l'OMC. Les contre-sanctions promulguées à partir de 2014 ont donc visé à contourner les règles de l'OMC pour favoriser la production locale et maintenir la croissance engendrée par les exportations des

matières premières. Dans ce sens, les sanctions et les accommodements institutionnels représentent des occasions nouvelles pour les entreprises russes, en favorisant la production grâce à la neutralisation d'avantages compétitifs extérieurs. Nous observons un impact positif sur la restructuration de l'économie russe, notamment grâce aux secteurs de l'agriculture, de l'armement et de la chimie. Avec la dévaluation du rouble, la protection de ces secteurs a suscité un accroissement de la compétitivité des entreprises russes et une hausse de production de certaines branches de l'industrie.

***L'évolution du modèle économique en Russie est suivie par une évolution de la structure d'échanges orientée vers une réduction des importations européennes et une diversification des exportations.*** Suite à l'aggravation du climat politique et à une conjoncture économique défavorable, l'intensité des échanges avec l'UE s'amointrit. À partir de 2014, face aux sanctions, la Russie réagit par un désengagement lié à sa perte de confiance vis-à-vis des Européens. Ce contexte résulte conjointement d'une instabilité et d'une imprévisibilité (trop de dépendance à la conjoncture politique) des flux commerciaux et financiers avec l'UE, susceptibles de menacer certaines branches de l'économie russe ou de réduire les profits liés à la vente des hydrocarbures. Face à l'attitude de l'UE et par souci de sécurité, la Russie affiche la volonté de différencier davantage ses clients pour la vente de ses hydrocarbures<sup>6</sup>, ses importations, et l'installation des IDE, ce qui intensifie ses relations vers l'Extrême-Orient. À partir de 2014, la dynamique de déplacement du commerce vers l'Asie s'accélère et l'importance de la part de l'UE en tant que pays destinataire de produits russes faiblit. Conjointement, la Russie opte pour un substitut local aux produits importés et une exportation de produits manufacturés à plus haut contenu technologique. De même, face à la conjoncture, l'instabilité des flux des IDE européens – générée par des crises et des conflits d'ordre politique – a eu pour effet de renforcer le développement des investissements asiatiques (Chine, Japon, Corée du sud, Singapour). Vers 2015, le volume des importations de produits du secteur de la construction mécanique de l'UE a diminué, ces importations étant désormais destinées à entretenir le stock et non à l'élargir, au profit des pays asiatiques qui ont renforcé leurs positions dans l'exportation

---

<sup>6</sup> Le détournement des exportations russes est néanmoins un long processus et la Russie dépend toujours de l'Europe pour l'exportation de ses hydrocarbures.

d'équipements vers la Russie. Vers 2016, parmi les principaux exportateurs en Russie dans ce secteur sont la Chine et l'Allemagne. Les exportations européennes rencontrent des obstacles tarifaires et non tarifaires et peuvent être freinées pour différentes raisons, telles que : juridique, logistique, droits de douane, impôts, fluctuation des taux de change de rouble et concurrence déloyale avec les entreprises russes qui perçoivent des subventions associées au poids de l'embargo. La compétitivité des entreprises russes sur le marché intérieur s'améliore par rapport aux produits importés, plus onéreux. Même si l'embargo russe est levé, les exportations européennes de certains produits finis (agricoles ou mécaniques) vers la Russie n'ont pas de perspectives à long terme. La Russie pourra continuer de réduire sa dépendance économique et financière vis-à-vis de l'UE, malgré son intérêt indéniable pour les relations avec l'UE.

***Comme le marché russe reste intéressant pour les entreprises européennes, les IDE représentent un moyen de contourner les barrières aux importations en Russie et de gagner une part de marché.*** L'intérêt pour les IDE implique la création d'un cadre d'action (juridique ou conventionnel) qui, à long terme, aide le pays hôte à développer ses entreprises et son commerce via un accès au marché et un transfert de technologies et de savoir-faire. Autrement dit, cela implique la création de règles communes et une harmonisation des institutions (judiciaires, droits d'auteur, protection des investisseurs), ainsi que des infrastructures et des systèmes productifs. Au cours des années 2000, les investissements européens en Russie concernaient notamment les secteurs secondaires (secteurs de la distribution ou manufacturier), tels que l'industrie automobile, ou les télécommunications, ce qui combla les lacunes des chaînes technologiques russes. Une prise de conscience des avantages du partenariat par les dirigeants se traduit par un accord tacite et des efforts déployés en Russie en vue d'un rapprochement : la politique russe s'efforce de créer des règles favorables aux investisseurs et affiche sur plusieurs paramètres des signes d'amélioration du climat à leur égard. Le gouvernement russe s'efforce de réduire le manque de confiance de la part des entrepreneurs étrangers en instaurant de nouvelles normes et réglementations ainsi qu'une nouvelle loi sur l'arbitrage en vue de procédures de résolution de conflits. Il a également créé un système d'impôts attractifs pour attirer les IDE et favoriser le développe-

ment de leurs activités en périphérie des grandes villes. Le secteur manufacturier est l'un des plus ouverts aux IDE. Suite à la baisse de l'indicateur des investissements, essentiellement en 2014, due à un embargo réciproque, notre analyse révèle un retour des capitaux européens à partir du deuxième semestre 2015, en particulier sous la forme d'IDE en provenance d'Allemagne, du Royaume-Uni, d'Irlande et d'Islande. La croissance des IDE signifie qu'il existe des incitations institutionnelles (conventions) entre les pays et se révèlent le meilleur indicateur du partenariat.

L'augmentation des IDE européens dans le secteur manufacturier, favorisent l'échange de produits dans le cadre du commerce intra-branche. La politique de remplacement des importations par des produits locaux ne signifie donc nullement que la Russie vivra en autarcie, mais aspire uniquement à un changement de structure commerciale. Dans le cadre du commerce intra-branche, des pays de l'UE peuvent orienter leurs exportations vers des sous-secteurs qui complètent les produits russes (ceux utilisés dans les chaînes de production qui font défaut en Russie). En retour, ils peuvent absorber des importations en provenance de la Russie dans les secteurs à fort potentiel tels que la chimie, l'agroalimentaire, la métallurgie, la construction mécanique et automobile, les logiciels, branches d'industrie où la Russie possède déjà des avantages comparatifs, ou est en train de les développer. Le but du partenariat, les structures de l'industrie russe et ainsi des échanges sont donc voués à évoluer. Il est probable que cela conduira, à long terme, à une réduction de l'asymétrie entre les partenaires.

\* \* \*

*Ainsi, la finalité du partenariat évolue. Sous sa forme initiale, il ne permet pas de résoudre des conflits, de réduire les risques d'instrumentalisation de l'interdépendance, et devient un obstacle. Il se verra donc modifiée afin de répondre aux impératifs politiques et économiques des partenaires et les relations se poursuivent sur une base non formalisée, basées sur des institutions officielles construites par la négociation sur le terrain. Si au départ, dans le contexte particulier des années 1990, nous partions de l'idée de construction d'une institution idéale, au bout du compte, nous nous sommes retrouvés avec un « spaghetti bol », c'est-à-dire avec un ensemble sans suite d'accords bilatéraux, publics ou privés, différent de celui que nous avons imaginés au départ. Ces relations s'apparentent à un modèle hybride qui mélange des*

*institutions officielles et des institutions officieuses aux structures différentes. Le bilan des relations demeure mitigé : d'une part, la Russie cherche à approfondir ses relations avec l'UE, tandis que d'autre part, elle se montre ambiguë, car ces relations sont déséquilibrées. D'une part, les négociations ressemblent parfois à un « dialogue des sourds », tandis que d'autre part, ces relations, même limitées, se maintiennent malgré des périodes de tensions politiques et les ponts n'ont jamais été coupés. Ni faillite, ni succès, le constat est ambigu.*

### *Bibliographie*

1. Sommet UE-Russie, tenu le 25 mai 2006 à Sotchi. URL: <http://fr.rian.ru/trend/sommet/>.
2. Discours de Vladimir Poutine en 2007 à la conférence de Munich. URL: <https://sansapriori.net/2017/04/08/1727-discours-de-vladimir-poutine-prononce-le-10-fevrier-2007-a-la-conference-de-munich-sur-la-securite-texte-integral/>.

## **ПАРТНЕРСТВО МЕЖДУ ЕС И РОССИЕЙ: НАДЕЖДЫ, РАЗОЧАРОВАНИЯ И НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ**

Распад Советского Союза привел к развитию новых экономических отношений, и Европа стала основным торговым партнером России. Это экономический сдвиг, в значительной степени связанный с энергетическими потребностями Европы, сопровождается причудливыми политическими амбициями, которые постоянно колеблются между давней мечтой о единой и целостной Евразии и реальными отношениями двух субъектов федерального характера. Таким образом, интерес к отношениям между Россией и Европейским союзом значительно вырос за 2000-е годы. Растущая торговля и экономическая взаимозависимость между ЕС и Россией и, соответственно, рост взаимных интересов, только подчеркивают важность партнерства между Россией и Европейским Союзом. Роль партнерства в целях содействия взаимной торговле создает стимулы для сотрудничества посредством принятия общих правил, которые позволяют уменьшить неопределенность и обеспечить успешные экономические показатели. Этот партнерский статус устанавливает правила и основу для регулярных встреч, которые могут помочь разрешить возникающие конфликты, преодолеть разногласия и скорректировать формы и инструменты сотрудничества. Общие интересы объясняют сближение России и ЕС. Это и экономические интересы (внутреннее экономическое развитие), и стратегические интересы (регионализация для защиты от англосаксонского влияния или готовность влиять на происходящие события в некоторых регионах мира, таких как, например, Ближний Восток). Поэтому цель этого партнерства эволюционирует и определяется конкретными условиями, в которых она развивается (экономическими и политическими), что влечет за собой необходимость «секвенирования (детального описания) отношений».

В зависимости от динамики развития интересов и форм, которые принимало партнерство, отношения можно разделить на несколько периодов.

### **1. 1990 - 2000: Мечты и надежды 1990-х**

В 1990-х годах эволюция смыслов и убеждений привела к появлению представлений о партнерстве в специфическом историческом контексте. Прежде всего, это партнерство стало ответом на распад СССР. Поскольку членство России в ЕС было исключено, статус партнерства, основанный на институциональном балансе, позволил рассмотреть вопрос об альтернативном способе интеграции России в Европу.

Де-юре партнерство представляло собой четко определенный статус России для принятия участия в решении экономических вопросов, а также вопросов безопасности. Это позволило бы включить не состоящую в ЕС Россию в «Европу», а также помогло бы России осуществить внутренние изменения, необходимые для этой принадлежности.

Де-факто, в начале 1990-х Европа колеблется в отношении того, что делать с такой постсоветской страной, и это объясняет то, что соглашение о партнёрстве и сотрудничестве (СПС) между ЕС и Россией было подписано в 1994 году, а ратифицировано лишь 1 декабря 1997 года. В настоящее время реализуется только коммерческая часть этого соглашения. Несмотря на неоспоримое сближение определенных интересов двух сторон, отношения между Россией и Европой привели лишь к виртуальному партнерству, за исключением энергетического «партнерства». Как и в предшествующем периоде, Россия экспортирует в Европу сырье и импортирует европейские промышленные товары, сохраняя тенденцию, существующую с 1973 года.

Таким образом, в партнерстве между Россией и ЕС наблюдался явный дисбаланс между преобладающей экономической составляющей (торговля углеводородами), политической составляющей и вопросами безопасности, определяемыми параллельными отношениями с США, которые остаются вовлеченными в европейские дела. Этот дисбаланс привел к несоответствию ожиданиям России, которая рассматривает ЕС скорее как экономического, чем политического партнера, в то время

как политические отношения обусловлены влиянием Соединенных Штатов.

В конце периода существования СССР, интерес к внутреннему экономическому развитию России был подчинен интересам развития внешней политики. Этот интерес выражался для России в желании быть признанной в качестве мировой державы, правопреемницы СССР. Что касается интереса Запада к России, то он был ограничен гегемонией рыночных структур, сокращением военной мощи социалистического блока и развитием мирного процесса в контексте расширения ЕС на Востоке и усилением его влияния на международном и региональном уровнях.

Европейское влияние на Россию в 1990-х было ограничено из-за различий внутри ЕС: отсутствие четкого видения его содержания и конфликт интересов между странами-членами. Европейская комиссия была более эффективной в построении партнерства благодаря программам, осуществляемым государствами-членами (например, программа «TACIS», направленная на сближение с Россией через сотрудничество с администрациями и компаниями и передачу знаний), чем при использовании инструментов, специально предназначенными для внешней политики ЕС.

Различия в экономической и политической структуре упоминаются в качестве основной причины разногласий внутри ЕС. Действительно, в период с 1991 по 1998 год Россия сталкивалась с проблемами трансформации в направлении западной модели по лекалам МВФ. Неспособность государства ввести новые правила, обусловленная внутренними институциональными барьерами, объясняет проблему их применения в 1990-х годах. Государство было слабым, но при этом действовало так, как если бы оно было сильным: разрабатывало правила без реальной способности обеспечивать их исполнение. Результатом был институциональный вакуум аномального характера: старые правила исчезли, а новые еще не установлены. Эта ситуация привела к беспорядкам, институциональным извращениям, таким как наличие мафиозных сообществ и власть лоббистов, и все это в условиях глубокого экономического кризиса в России. Кроме того, Россия видела ответственность Запада за провал реформы, поскольку правила вводились без учета особенностей развития в России. С другой стороны, торговля с ЕС была затруднена из-за отсутствия

прозрачности и доверия со стороны европейских инвесторов. Расхождения, которые сложились между политическими игроками в 1990-х годах, сопровождались возрождением негативных стереотипов о России и в конечном счете привели к политической изоляции в конце 1990-х, а возражения России против первой волны расширения НАТО изолировали ее еще больше.

Таким образом, в 1990-х годах европейское и российское общественное мнение прошло через эйфорию, которая в 2000-х годах превратилась в разочарование. Россия в этот период осознавала, что она ослаблена внутренними потрясениями, реформами, бюджетными проблемами, отсталостью промышленности, и тем, что она больше не занимает передового места в международном сообществе, тем, что она подвержена экономической и политической нестабильности и страдает от последствий глобализации.

## **2. 1990-2007: Прагматизм и двойственность 2000-х. Между стремлением к стабилизации отношений с ЕС и рисками несбалансированных отношений**

В начале 2000-х годов, геополитические мечты 1990-х годов уступили место экономическим проблемам, связанным с торговлей. Российское правительство в этот момент осознает опасную связь между ситуацией внутри страны (экономической слабостью) и ситуацией во внешнем мире (дефицит международного влияния). Внешняя политика теперь зависит от внутренних потребностей экономики и призвана решать проблемы ее развития: Россия должна привлекать внешние ресурсы, необходимые для макроэкономической стабилизации и модернизации экономики, а также для ее становления в благоприятном международном контексте.

Отношения между Россией и ЕС в этот период носят многосторонний характер. Через связь с ЕС Россия рассчитывает компенсировать несогласие с Соединенными Штатами после косовского кризиса. Она стремится стать европейской державой и восстановить баланс между политическими и экономическими проблемами с ЕС. Российская политика придает легитимность ЕС, рассматривая его как полноценную организацию, играющую значительную роль на международной арене и при этом

представляющую интересы России в случае возникновения серьезных проблем в институциональном и экономическом развитии. ЕС стал образцом для России в части экономического перехода к западной модели и регионализации (Европейский экономический союз представляет собой модель для Евразийского союза). Частота и разнообразие встреч между Европой и Россией растет: формы этих встреч (саммиты) и инструменты этого партнерства (АРС) показывают сложную эволюцию отношений, которая, как представляется, является результатом двойного движения. С одной стороны, в результате экономических и институциональных изменений в России экономические отношения становятся все более неотъемлемой частью правил и процедур, аналогичных тем, которые существуют в ЕС и которые соответствуют международному праву. Усилия России по вступлению во Всемирную торговую организацию свидетельствуют о существовании проблем, которые затрагивают политику, экономику и правовую систему. С другой стороны, плацдарм двусторонних отношений, а также игроки на нем, становятся более разнообразными. Таким образом, отношения характеризуются динамикой их углубления и расширения.

Экономическая политика в России, которая реализуется с 2005 года, направлена на экономические сдвиги (диверсификация производства и снижение веса сырьевого сектора) через инвестиции в промышленность, а также ограничение зависимости России от импорта. Де-факто, ЕС стал ключевым торговым партнером России. ЕС является крупнейшим экспортером нефти внутри ЕС, но почти половина импорта приходится на Россию, что повышает экономическую взаимозависимость обоих партнеров. По мере роста цен на углеводороды в России усиливается экономический рост. Российский сырьевой сектор, благодаря своим инвестиционным возможностям, способствует развитию вторичного сектора и может стать потребителем российских промышленных товаров. В то же время ЕС заинтересован в стабильности поставок углеводородов, а также в высоком спросе российского рынка на свои технологические продукты, используемые в производственных цепочках. ЕС также является главным экспортером промышленных товаров в Россию. Интерес к прямым иностранным инвестициям также взаимный, поскольку

странам ЕС нужны новые рынки, а России нужны европейские инвестиции в ее убыточные сектора и диверсификация промышленности. Благодаря этому продолжается коммерческое сотрудничество, снижаются и унифицируются таможенные тарифы, хотя политика сильного рубля по-прежнему сохраняет некоторые нетарифные барьеры. Таким образом, торговля посвящена решению проблем внутреннего развития. Европа может внести свой вклад в возрождение российской промышленности и в то же время найти рынки для своих промышленных товаров на этом рынке за счет экспорта промежуточных продуктов и партнерских отношений с местными предприятиями. Различные формы партнерства между российскими и европейскими компаниями повышают конкурентоспособность российской промышленности и в то же время открывают доступ к российскому рынку для европейских фирм.

Таким образом, укрепление отношений между Россией и ЕС в течение 2000-х годов позволяет каждому из партнеров в долгосрочной перспективе надеяться на достижение своих целей в области развития. Вот почему Россия рассматривает в этот период Европу в качестве ключевого игрока, в то время как Европа вряд ли может игнорировать потенциал России с точки зрения своего будущего развития. Наличие общей заинтересованности в построении партнерства очевидно.

Несмотря на неоспоримые преимущества для сотрудничества, мы не можем игнорировать расходящиеся интересы России и ЕС. Отношения с ЕС в описываемый период по существу ограничены экономической областью (стратегическое партнерство по-прежнему остается в стороне), которая имеет ряд дисбалансов. В эти годы мы наблюдаем дисбаланс в отношении типов продаваемых товаров: Россия экспортирует сырье и импортирует готовую продукцию, в том числе оборудование. Переговоры сосредоточены главным образом на поставках газа, который становится все более важным в торговле, в то время как другие области сотрудничества уходят на второй план. В то же время отношения не сбалансированы относительно рыночных долей: сравнение торговли между Россией, ЕС и остальным миром показывает, что доля российского экспорта в ЕС выше, чем в

другие регионы мира (56% общего экспорта в 2007 году и 48,7% в 2014 году); а европейский импорт в Россию составляет 43,7% общего российского импорта в 2007 году и 48% в 2014 году. Хотя ЕС является крупнейшим торговым партнером России, общий объем европейской торговли с Россией остается скромным по сравнению с поставками в другие регионы мира. Экспорт в Россию составляет всего 1,8% от суммарного экспорта европейских стран за пределы Евросоюза в 2007 году и 6,9% в 2014 году. При этом импорт из России в ЕС составляет 2,9% от совокупного европейского импортом в 2007 г. и 10,8% в 2014 г.

В период с 2006 по 2013 год импорт из ЕС рос быстрее, чем российский экспорт в ЕС. Сальдо торгового баланса уменьшалось в 2009 и 2012 гг. вследствие сокращения стоимости экспортируемых углеводородов в результате экономического кризиса и диверсификации российского экспорта в пользу других стран. Фактически Россия все чаще обращалась к Европе для получения продукции с высокой добавленной стоимостью (технологические товары, оборудование, используемое в производственной цепочке), товаров, по которым ее конкурентное положение ухудшилось. Эта тенденция отражает слабую конкурентоспособность российской промышленности (в этом случае важными факторами являются переоцененный рубль и отсутствие инвестиций в некоторые отрасли).

В целом, мы можем только отметить экономическую зависимость России от экспорта природных богатств в ЕС. Следовательно, снижение европейского спроса при неблагоприятных экономических условиях будет представлять риск для внешнеторгового баланса России, а также для российской экономики в целом. Открытие рынков и дерегулирование внешней торговли, инициированное партнерством Россия-ЕС и в рамках членства в ВТО, делает Россию более зависимой от остального мира.

Таким образом, Россия сталкивается с противоречием между ее стремлением к стабилизации отношений с ЕС и рисками экономического дисбаланса. Это объясняет изменения в российской политике, направленные на снижение ее экономической зависимости от международной торговли. Конечные цели партнерства, как следствие, тоже меняются.

Организационная структура, созданная де-юре, больше не соответствует ожиданиям и нуждается в пересмотре. Институциональные рамки, изначально задуманные для интеграции России в международное пространство (открытость для торговли), усиливают асимметрию. В своем первоначальном виде данная политика не уменьшает риска попыток использовать зависимость, поскольку экономическая модель основана на привязке к европейскому рынку за счет импорта товаров из Европы и экспорта сырья, что втягивает российскую промышленность в международную конкуренцию. Таким образом, партнерство, даже в такой форме, становится препятствием. Только постоянный поиск компромисса в ходе переговоров может привести к развитию партнерства, которое было бы увязано с переориентацией экономической политики в России, а также помогло бы достичь международных соглашений по разрешению конфликтов и уменьшить нестабильность на рынке и, следовательно, риски зависимости.

Фактически, перед лицом напряженности, партнерство представляет собой соглашение, в значительной степени обусловленное его политическими целями. К 2007 году отношения между Россией и Европой были обременены энергетической ипотекой и подвержены геополитическим и идеологическим ограничениям. Мы отмечаем, что в логике сближения, которая может соответствовать институциональному усилению, воспроизводятся центробежные тенденции, которые фактически противостоят институционализации и вовлекают периферийные субъекты, такие как страны Центральной и Восточной Европы, а также страны «ближнего зарубежья» России.

Для ЕС приоритетом партнерства с Россией является стремление утвердиться на международной арене, укрепить свою репутацию мощной политической силы. Скрытая цель – играть ключевую роль в процессе принятия решений и навязывать свои правила. Роль стабилизатора, на которую претендует ЕС, требует асимметрии между странами, которые будут проводить стабилизацию, и странами, в которых эта стабилизация будет проводиться. Консенсус не был достигнут, потому что Россия хочет быть равноправным партнером в принятии решений и настаивает на учете своих экономических и геополитических

интересов. Россия, не входящая в ЕС и не рассматривающая членство в будущем, считает, что ЕС не имеет законных прав отдавать приказы или вводить правила вопреки интересам России. Это приводит к возникновению внутренних напряжений между двумя партнерами.

Краеугольным камнем политических отношений и отношений в области безопасности между Россией, ЕС и США в этот период остается вопрос приближения ЕС и НАТО к границам России, особенно включения в эти структуры стран, входивших в состав СССР. Россия хочет сохранить зону влияния в этих странах. Создание Европейской политики безопасности и обороны (ESDP) вызывает у россиян вопросы как о соотношении этой оборонной политики с целями НАТО, так и о возможном сотрудничестве между этой системой европейской обороны и Россией в рамках общеконтинентального подхода. Возобновляя отношения с НАТО, Россия заинтересована в структурировании своих связей с европейскими членами НАТО и не считает Североатлантический союз единственным определяющим фактором для создания будущей системы европейской безопасности. Москва хочет оставаться ключевым игроком в Европе в то время, когда НАТО должна принять решение о предстоящей волне расширения, в отношении которой Россия сохраняет негативный настрой. Однако после расширения Европы, расширение ЕС и НАТО до границ России ведет к созданию не единого Евразийского пространства, к чему в эти годы так стремится Россия, а к созданию единого евро-атлантического пространства. Де-факто ЕС остается скорее экономическим, чем политическим партнером, а политическое партнерство в сфере безопасности между Россией и ЕС не развивается.

В 2000-х годах страны ЕС балансируют между Россией и США. Отношения с Россией в этом смысле представляют собой термометр отношений с США. Когда отношения с Россией складываются хорошо, отношения с Соединенными Штатами ухудшаются (например, иракский кризис 2003 года выявил разногласия между Соединенными Штатами и Европой). Диалог тех лет часто превращается в конфронтацию, о чем свидетельствуют Евро-российский саммит в Сочи [1], Мюнхенская конференция, Ханты-Мансийск<sup>7</sup>, Ницца<sup>8</sup>,

---

<sup>7</sup> 27.07.2008: продолжение переговоров о новом рамочном соглашении между Европейским Союзом и Российской Федерацией.

Хабаровск<sup>9</sup> и Стокгольм<sup>10</sup>. Президент России Владимир Путин во время Мюнхенской конференции 2007 года напоминает о глобальных правилах, основанных на принципах многополярного мира, а не на американском порядке. Тем не менее, его не волнует реакция стран ЕС, которые к концу первого десятилетия предпочитают ассоциироваться с США, из-за идеологических разногласий с Россией и критики в отношении господства европейских институтов.

Действительно, ЕС переживает серьезный кризис идентичности, выражающийся в политических и экономических расхождениях, а также трениях между странами-членами. Участие большого числа заинтересованных сторон в процессе принятия решений приводит к фрагментации политики Союза. Эта ситуация ставит под сомнение согласованность работы институтов ЕС и дискредитирует Европейскую комиссию как эффективного разработчика общеевропейской внешней политики. В то же время, с 2005 года Россия пытается восстановить свою роль в Европе. Она пытается подтвердить свой статус в бывшей советской зоне влияния и снизить свою экономическую зависимость, даже начинает строить зону свободной торговли со странами СНГ. Начало сближения с Китаем также свидетельствует о разочарованности России в отношениях с ЕС. К концу первого десятилетия 2000-х годов

---

<sup>8</sup> 14.11.2008: это была возможность обсудить перспективы евро-российского партнерства, а также рассмотреть проблемы и задачи, которые необходимо преодолеть для их достижения.

<sup>9</sup> Саммит 21.05.2009. Повестка дня: энергетика, безопасность и торговля. Цель состояла в том, чтобы уладить отношения с Россией. На встрече на высшем уровне в городе Хабаровске, недалеко от границы с Китаем, Европейский Союз и Россия стремились преодолеть свои разногласия в области безопасности, торговли и энергоснабжения. Лидеры также обсудили Новое Восточное партнерство ЕС, целью которого было помочь шести бывшим советским республикам. Обе стороны стремились улучшить свои отношения, напряженные после конфликта между Россией и Грузией в 2008 году и газового спора между Украиной и Россией. Многие граждане оказались лишены газа в самый разгар зимы. Россия призвала к скорейшему вступлению во Всемирную Торговую Организацию.

<sup>10</sup> Саммит ЕС-Россия 18.11.2009. Ответ на экономический и финансовый кризис и изменение климата стали основными обсуждениями между ЕС и Россией. Вопросы энергетической безопасности занимают важное место в повестке дня встречи на высшем уровне, на которой принят усиленный механизм раннего предупреждения. В нем обсуждались такие вопросы международной внешней политики, как положение в Афганистане и Пакистане, ядерное нераспространение, Иран, процесс с Корфу и конфликты, затрагивающие их общее соседство, а также двусторонние вопросы, включая ход переговоров о заключении нового соглашения между ЕС и Россией.

авторитет ЕС ослабевает, ее директивы отвергаются Россией, и Россия удаляется от европейской модели.

Следует отметить, что в контексте нестабильных отношений, архитектура партнерства как института не способствует разрешению конфликтов. Несмотря на реальность экономических интересов, форма и цель партнерства остаются нечеткими. СПС – это одновременно и расплывчатый, и жесткий документ, который нелегко пересмотреть. Отношения сталкиваются с недостатком понимания, недоразумения развиваются постепенно в испорченное формальное партнерство. После того, как Россия не ратифицировала Энергетическую хартию, СПС не было продлено на период после 2007 года.

### **3. 2007-2014: возвращение к двусторонним отношениям. Попытка преодолеть кризисы и восстановить отношения**

Институциональный вакуум на многостороннем уровне в этот период влечет за собой возврат к двустороннему подходу, который представляет собой прагматичное решение для учета экономических интересов партнеров и позволяет избежать политических ограничений, характерных для многостороннего соглашения. Иными словами, двусторонние отношения позволяют России сохранять свободу в своей торговой политике и поддерживать определенные тарифные и нетарифные барьеры для защиты своей экономики и регулирования торговли с Европой.

Вследствие политических конфликтов и взаимного недоверия в эти годы, а также за счет сближения экономических интересов, экономическое сотрудничество де-факто продвигается намного быстрее, чем политическое сотрудничество. Экономические отношения жизненно важны для обоих партнеров, поскольку они способствуют развитию их экономик. Зависимость партнеров такова, что им необходимо стабилизировать свои отношения. Регионализация политики помимо прочего позволяет играть роль противовеса для глобализации в контексте сокращения влияния некоторых стран, вызванного глобальным кризисом 2008 года. С геополитической точки зрения Россия представляет собой противовес Соединенным Штатам. Это может быть полезно для некоторых стран ЕС, которые стремятся к многополярности и

укреплению суверенитета Европы. Поэтому вместо того, чтобы рассматривать вопрос о разрыве партнерства, соответствующие правительства пытаются урегулировать конфликты. Несмотря на тушовую ситуацию в многосторонних переговорах, партнерство негласно расширялось из года в год. СПС заменяется ежегодными саммитами «Россия-ЕС», которые в те годы позволяют партнерам вступать в диалог, а с 2012 года Россия вступает в ВТО.

Отметим, что несмотря на реформатирование торговли, политические кризисы и институциональные препятствия, торговля между Европой и Россией в эти годы продолжается. Политическая чувствительность остается за скобками. Россия устанавливает особые отношения с некоторыми европейскими странами, покупателями российских углеводородов или поставщиками оборудования в Россию, что в целом выгодно для стран ЕС. Доля российского рынка в Европе в этот период продолжает расти. Россия хочет сохранить свои преимущества, получаемые благодаря экспорту углеводородов (инвестируя в общеевропейские газопроводные проекты "Южный поток" и "Северный поток"). В свою очередь, увеличение европейского импорта (до 2012 года) и европейских инвестиций (особенно 2012-2013 гг.) усилило значение российского рынка для ЕС. С 2009 года мы наблюдаем установление нового баланса на рынках, что было обусловлено неблагоприятной конъюнктурой, следствием чего стало значительное сокращение стоимости экспорта российских углеводородов в Европу и потеря российского рынка для части европейских экспортеров. Интерес России к Китаю и странам Дальнего Востока в этот период оправдан падением европейского спроса. С 2012 года сальдо торгового баланса России увеличивается благодаря торговле со странами за пределами ЕС, а влияние торговли с ЕС на это сальдо уменьшается. Таким образом, мы можем наблюдать, как одновременно существуют неоспоримый интерес к сотрудничеству и нерешительность попыток справиться с рисками зависимости.

Торговля между Россией и Европой является индикатором успешности партнерства, поскольку развитие торговли происходит в тех случаях, когда существуют институциональные стимулы для них. Там, где есть обмен, есть взаимодействия и, следовательно, необходимость установления правил.

Существование институтов на государственном уровне подтверждается договорами, заключенными между Россией и европейскими странами. Таким образом, развитие отношений между ЕС и Россией в большей степени зависит от воли государств-членов и России, чем от политики Европейской комиссии. Партнерство в эти годы во многом развивается через неофициальные институты на неформальной основе. Похоже, что стороны будут продолжать развиваться вместе, пока существует близость экономических интересов между Россией и некоторыми странами ЕС, создающая основу для институционализации отношений.

#### **4. 2014-2018: Неопределенность, порожденная ухудшением политической обстановки**

Европейские санкции обостряют политическую обстановку. Различия в макроэкономической, политической и культурной сферах между Россией и Европой наблюдаются с восемнадцатого века. В 2000-х годах мы отмечали эскалацию конфликтов и политических разногласий, которые с 2014 года привели к европейским санкциям, а также к фактическому отдалению России и обесценению институциональных рамок на многостороннем уровне. Если раньше переговоры по тактическим соображениям пролонгировались на каждый следующий год, то после решения России по Крыму они были заморожены. Европейский совет отменил саммит Россия-ЕС в июне 2014 года<sup>11</sup>, а санкции создали неопределенность в условиях торговли.

Развитие партнерства сейчас более активно осуществляется на неформальной основе. Де-факто сотрудничество развивается на основе индивидуальных соглашений и множества контрактов. В условиях отсутствия рамочного соглашения на региональном уровне, которое могло бы повысить предсказуемость и снизить неопределенность, торговля на местах страдает от отсутствия

---

<sup>11</sup> Европейский Совет (ЕС) объединяет глав 28 государств и правительств, а также председателя Европейского Совета и председателя Комиссии. Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности также приглашается на встречи, связанные с его областью ответственности. ЕС определяет общие политические направления и приоритеты, не следует путать с Советом Европейского Союза, который принимает законы и координирует политику.

доверия, вызванного недостатком знаний европейских предпринимателей о природе российского рынка и неформальных правилах игры. Это отсутствие прозрачности является серьезной проблемой. Результатом является и то, что партнеры чаще сосредоточены на рисках, чем на фактическом сотрудничестве, и это делает партнерство менее оптимистичным. Таким образом, даже при том условии, что ЕС остается крупнейшим инвестором в России, и, несмотря на бесспорный интерес к сотрудничеству, потенциал торговли в значительной степени не реализован.

В рамках этой логики российская политическая элита создает условия для определенных форм сотрудничества. Во-первых, протекционистская политика России не направлена на то, чтобы противостоять ЕС, а направлена на то, чтобы обойти правила ВТО, чтобы защитить свой рынок и промышленность в условиях неблагоприятных экономических условий. Напомним, что после политического конфликта 2014 года, именно ЕС ввел санкции и запреты в отношении России. Кроме того, политические санкции со стороны западных стран в основном касаются сокращения возможностей по привлечению финансирования в иностранной валюте на международных рынках для российских компаний, в том числе банков и энергетических корпораций. Они также касаются импорта технологий в Россию и строительства Южного потока. Россия должна терпеть санкции Запада, но это создает по сути еще более неблагоприятные условия. Поэтому встречные российские санкции не являются полностью симметричными. Они направлены на импортозамещение в целях защиты чувствительных секторов российской промышленности – в частности, сельскохозяйственного сектора. Это должно уменьшить асимметрию в торговле между Россией и Европой. На самом деле, в 2014 году экономические диспропорции, маскируемые доходами от углеводородов, стали более заметными в результате снижения цен и привели к дальнейшим изменениям в российской экономической политике, направленной на развитие отраслей вторичного сектора.

Так, в 2015 году Россия запускает долгосрочную программу, ориентированную на экономический рост, конкурентоспособность бизнеса и диверсификацию промышленности, что сопровождается усилением

протекционистской торговой политики, включая повышение тарифов на некоторые импортируемые продукты, в частности, продукты сельскохозяйственного и машиностроительного секторов, пошлины на которые ранее были снижены при вступлении в ВТО. Таким образом, введенные с 2014 года контрсанкции были направлены на то, чтобы обойти правила ВТО, чтобы способствовать местному производству и поддерживать рост, ранее связанный с экспортом сырья. В этом смысле встречные санкции и институциональные компромиссы открывают новые возможности для российских компаний, продвигая отечественное производство путем нейтрализации внешних конкурентов. Мы видим положительное влияние санкций на структурную перестройку российской экономики, в том числе в сельском хозяйстве, ОПК и химии. В условиях девальвации рубля защита этих отраслей привела к повышению конкурентоспособности российских предприятий и увеличению производства в отдельных отраслях промышленности.

Эволюция экономической модели в России сопровождается эволюцией структуры внешней торговли, ориентированной на сокращение европейского импорта и диверсификацию экспорта. Из-за ухудшения политического климата и неблагоприятной экономической ситуации интенсивность торговли с ЕС снижается. С 2014 года, столкнувшись с санкциями, Россия реагирует на это потерей доверия к европейцам. Этот контекст является результатом как нестабильности, так и непредсказуемости (слишком сильной зависимости от политической ситуации) торговых и финансовых потоков с ЕС, которые могут угрожать определенным отраслям российской экономики или уменьшать ее доходы от продажи углеводородов. По соображениям безопасности Россия продолжает диверсифицировать клиентуру для продажи своей нефти<sup>12</sup>, а также ищет новые источники ПИИ на Дальнем Востоке. По состоянию на 2014 год, перестройка внешней торговли в азиатском направлении ускоряется, и значение ЕС как места назначения для российских товаров ослабевает. В то же время Россия выбирает политику импортозамещения и расширения

---

<sup>12</sup> Тем не менее, изменение направлений российского экспорта является длительным процессом, и Россия по-прежнему зависит от Европы в части продажи своих углеводородов.

экспорта промышленных товаров с более высокой добавленной стоимостью. Кроме того, вследствие экономической конъюнктуры и нестабильности европейских потоков ПИИ, порожденных политическими кризисами и конфликтами, произошло увеличение притока азиатских инвестиций в Россию (Китай, Япония, Южная Корея, Сингапур). К 2015 году объем импорта машиностроительной продукции из ЕС сократился. В настоящее время этот импорт предназначен для поддержания запасов, а не для их расширения, чем пользуются азиатские страны, наращивающие свой машиностроительный экспорт. Европейский экспорт сталкивается с тарифными и нетарифными барьерами и может быть затруднен по разным причинам, таким как: юридические и логистические барьеры, таможенные пошлины, налоги, колебания курса рубля и неравная конкуренция с российскими компаниями, которые получают соответствующие субсидии. Конкурентоспособность продукции российских компаний на внутреннем рынке улучшается по сравнению с импортной, более дорогой продукцией.

Поскольку российский рынок остается привлекательным для европейских компаний, ПИИ – это способ обойти импортные барьеры в России и увеличить долю на ее рынках. Интерес к ПИИ подразумевает создание рамок (правовых или договорных), которые в долгосрочной перспективе помогают принимающей стране развивать свои предприятия и торговлю через доступ к рынку и передачу технологий и ноу-хау. Другими словами, это подразумевает создание общих правил и гармонизацию институтов (судебных, авторских прав, защиты инвесторов), а также инфраструктуры и производственных систем. В 2000-х годах европейские инвестиции в России включали в себя вложения во вторичный сектор, в том числе в автомобильную промышленность и телекоммуникации, что заполняло пробелы в российских технологических цепочках. Понимание преимуществ партнерства приводит к неому согласию в ЕС по отношению к России с целью примирения: российская политика стремится создать благоприятные для инвесторов правила и демонстрирует признаки улучшения климата по ряду направлений.

Правительство России работает над тем, чтобы уменьшить недоверие со стороны иностранных предпринимателей путем введения новых стандартов и положений, а также нового

арбитражного закона для процедур разрешения споров. Страна также создает налоговую систему, привлекательную для ПИИ, содействует деятельности иностранных инвесторов, в том числе на периферии крупных городов. Отрасли обрабатывающей промышленности – это одним из наиболее открытых секторов для прямых иностранных инвестиций. Анализ показывает, что после снижения инвестиций в 2014 году из-за взаимного эмбарго, со второй половины 2015 года начался возврат европейского капитала в форме ПИИ, в том числе из Германии, Великобритании, Ирландии и Исландии. Рост ПИИ – это лучший индикатор партнерства, который означает, что во взаимных отношениях России и ЕС существуют институциональные стимулы и неформальные соглашения.

Рост ПИИ из Европы в обрабатывающую промышленность содействует обмену товарами в рамках межотраслевой торговли. Хотя политика импортозамещения сохраняется, это не означает, что Россия будет полностью самодостаточной. Страны ЕС в рамках межотраслевой торговли могут увеличивать свой экспорт в подотрасли, где не хватает сырья и комплектующих, произведенных в России. В свою очередь, они могут предъявить дополнительный спрос на импорт из секторов российской экономики с высоким потенциалом, таких как химия, АПК, металлургия, машиностроение и автопром, программное обеспечение – то есть отрасли, в которых Россия уже обладает сравнительными преимуществами или скоро их получит. Вполне вероятно, что это поведение в долгосрочной перспективе приведет к уменьшению асимметрии между Россией и ЕС.

\* \* \*

Таким образом, цели партнерства «ЕС – Россия» эволюционируют. В своем первоначальном виде партнерство не дает возможности разрешать имеющиеся конфликты и снижать риск взаимозависимости, становясь препятствием для развития взаимоотношений. В связи с этим возникает необходимость внесения изменений, направленных на реализацию политических и экономических интересов обоих партнеров, что позволит увидеть формальные и неформальные изменения во взаимной торговле. Если изначально в конкретном контексте 1990-х годов мы исходили из идеи создания идеального института, в конечном счете мы пришли к спонтанному набору двусторонних

соглашений на уровне государства и частных структур, которые отличаются от изначально задуманных. Эти отношения похожи на гибридную модель, которая смешивает формальные и неформальные институты с различными структурами. Баланс отношений остается неоднозначным: с одной стороны, Россия стремится укрепить и углубить свои отношения с ЕС, с другой стороны, это имеет двойственные последствия, поскольку эти отношения несбалансированы. С одной стороны, переговоры иногда выглядят как «диалог глухих», с другой стороны, эти отношения, даже ограниченные, сохраняются, несмотря на периоды политической напряженности.

### *Литература и информационные источники*

1. *Sommet UE-Russie, tenu le 25 mai 2006 à Sotchi. URL: <http://fr.rian.ru/trend/sommet/>.*
2. *Discours de Vladimir Poutine en 2007 à la conférence de Munich. URL: <https://sansapriori.net/2017/04/08/1727-discours-de-vladimir-poutine-prononce-le-10-fevrier-2007-a-la-conference-de-munich-sur-la-securite-texte-integral/>.*