

L'UE, la Russie et la question des visas : une impulsion politique franco-allemande ?

MARIELLA FALKENHAIN ET CHRISTOPHE VENET*

L'Union européenne en quête de solidarité

Comme sur de nombreux autres sujets, les divergences entre l'UE et la Russie dominent le dialogue sur les visas entre les deux parties. L'accord de facilitation de délivrance de visas, en vigueur depuis 2007, mentionne bien la libéralisation des visas entre l'UE et la Russie comme horizon à long terme. Les deux partenaires attribuent toutefois un degré de priorité différent à la poursuite de cet objectif. Ainsi, les dirigeants politiques russes accordent une importance capitale à ce dossier et poussent avec insistance à l'abrogation rapide des visas, comme en témoigne le projet d'accord présenté par la Russie lors du sommet de Rostov-sur-le-Don. A l'inverse, l'UE a longtemps réagi tièdement aux avances russes, en raison de divergences persistantes entre ses Etats membres. Des négociations internes à l'UE au cours de l'année 2010 ont toutefois débouché sur un compromis porté par tous les Etats membres. Bien qu'il s'agisse d'un compromis minimal, la fixation d'une ligne politique commune à toutes les institutions et à tous les Etats membres de l'UE est incontournable. Une approche purement bilatérale sur ce sujet étant inenvisageable, la Russie est dans l'obligation de négocier avec l'UE dans son ensemble.

L'Allemagne et la France pourraient jouer un rôle important dans la recherche d'un consensus au sein de l'UE ainsi que dans les

* Mariella Falkenhain est chercheur à l'Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin. Christophe Venet est chercheur associé à l'Institut Français des Relations Internationales (Ifri), Paris. Le texte n'engage que ses auteurs.

négociations avec la Russie. Les deux pays sont en effet des partenaires importants pour la Russie. En outre, l'Allemagne et la France disposent de mécanismes bilatéraux de consultation permettant un rapprochement de leurs politiques en amont. Enfin, les deux partenaires ont le poids politique nécessaire au sein de l'UE pour donner des impulsions substantielles à la politique étrangère européenne et pour jouer un rôle médiateur, que ce soit séparément ou dans le cadre d'actions communes. Ceci étant, comment se positionnent l'Allemagne et la France sur la question de la libéralisation des visas avec la Russie ? Comment les acteurs allemands et français évaluent-ils le potentiel d'une coordination voire d'une coopération franco-allemande sur la question ?¹

France et Allemagne : des positions divergentes

Au cours de l'élaboration d'un compromis interne à l'UE sur la question de la libéralisation des visas avec la Russie, des divergences ont été mises à jour, aussi bien entre la France et l'Allemagne qu'au sein du discours allemand. Dans cette optique, il convient de ne pas sous-estimer l'impact du contexte politique plus général sur le positionnement des deux pays. Ainsi, l'année croisée France-Russie 2010 a contribué au volontarisme français dans le dossier des visas. De fait, la France a donné des impulsions politiques concrètes, sous la forme d'un non-papier qu'elle a fait circuler auprès de ses partenaires européens au printemps 2010.

Cela étant, l'objectif à long terme de libéralisation des visas est accepté par les deux partenaires comme base de négociation. Les décideurs politiques allemands et français y voient des avantages à plusieurs niveaux. Ainsi, les effets positifs que la libéralisation des visas aurait sur la société civile russe, sur l'évolution démocratique du pays et sur l'intensification des échanges économiques entre l'UE et la Russie sont régulièrement mis en avant. En outre, les deux partenaires insistent sur la contribution que la libéralisation des visas apporterait aux objectifs plus généraux de la politique étrangère de l'UE (entre autres l'élargissement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que la modernisation de la Russie). Enfin, les acteurs français insistent sur l'impact positif des progrès accomplis sur le dossier des visas pour l'ensemble des relations UE-Russie. En effet, la question des visas peut être découplée des autres sujets sensibles (notamment des négociations pour le renouvellement de l'accord de partenariat et de coopération), et pourrait de ce fait contribuer à dépasser les blocages politiques.

¹ La présentation subséquente des positions françaises et allemandes s'appuie en partie sur des résultats d'entretiens. Ces entretiens ont été conduits avec des représentants du Ministère de l'Intérieur, Berlin (août 2010), du Ministère des Affaires étrangères, Berlin (août 2010) et du Ministère des Affaires étrangères et européennes, Paris (novembre 2010).

Malgré ces points de convergence, un certain nombre de réserves sont également émises des deux côtés. En Allemagne, les inquiétudes liées aux questions de sécurité et d'immigration sont présentées comme des obstacles politiques à la libéralisation des visas, en particulier par des représentants du Ministère de l'Intérieur. A l'inverse, la France plaide résolument pour une approche pragmatique, et considère que les progrès du dialogue sur un plan technique sont à la fois possibles et souhaitables. Dans cette optique, les avancées obtenues sous la Présidence espagnole de l'UE au cours de la première moitié de l'année 2010, ainsi que les impulsions politiques données par la Finlande, sont perçues par la France comme étant particulièrement positives.

L'Allemagne et la France enfin, confèrent un poids différent aux questions de structuration du processus et de cohérence régionale. Ainsi, le concept de « feuille de route » est réfuté par la partie allemande, au motif qu'il impliquerait une automaticité de résultat. En outre, une telle approche, unilatérale par nature, ne se prêterait pas à la question des visas qui implique structurellement la réciprocité. Le concept de « feuille de route » a récolté plus de soutiens en France. Néanmoins, la France a fait preuve de flexibilité en se rangeant derrière la formulation d'« avancées communes », compromis interne adopté par l'UE. Les divergences entre l'Allemagne et la France se font jour également sur le thème de la cohérence régionale. Alors que certains décideurs en matière de politique intérieure se montrent extrêmement réservés quant aux revendications de libéralisation des visas émanant d'autres pays d'Europe orientale, les acteurs de la politique étrangère outre-Rhin mettent au contraire en avant la nécessaire cohérence régionale, en référence en particulier au dialogue sur les visas avec l'Ukraine. Le plaidoyer (prudent) de la France en faveur d'une approche autonome et indépendante pour chacun des pays concernés ne peut quant à lui masquer le fait que l'Europe orientale ne constitue pas une priorité de la politique étrangère française, contrairement au cas de l'Allemagne.

Des mécanismes de coordination nationale différents

Les processus internes de coordination en Allemagne et en France, qui sont à l'œuvre en amont des négociations au niveau européen, sont particulièrement importants. En effet, ils ont des implications tant sur l'élaboration des positions nationales respectives que dans la perspective d'une approche commune franco-allemande. L'Allemagne a été critiquée par divers points de vue comme étant le principal obstacle à l'atteinte d'un compromis au sein de l'UE. En effet, la recherche d'un consensus entre les différents acteurs institutionnels allemands (parmi eux le Ministère des Affaires étrangères, la Chancellerie, le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de l'Économie) a été longue et laborieuse. Alors que certains acteurs ont souligné les divergences d'intérêt naturelles entre les ministères respectifs – en particulier les réponses différentes apportées par les

ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères à la problématique des visas – d'autres ont toutefois mis en avant la convergence fondamentale de tous les acteurs sur les questions structurelles. En France, la situation initiale ne différait pas fondamentalement, puisque plusieurs institutions ont pris part à l'élaboration d'une position française unique (notamment l'Elysée, le Ministère des Affaires étrangères et européennes et le Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration). Néanmoins, alors que l'Elysée a donné des impulsions politiques fortes sur le dossier, le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) placé sous l'autorité directe du Premier Ministre a assuré une coordination interinstitutionnelle rapide. La perception et l'évaluation par l'Allemagne et la France de leurs processus de coordination réciproques est également intéressante à plus d'un titre. Alors que les acteurs français mettent surtout en avant le poids du Ministère de l'Intérieur allemand dans l'élaboration des consensus allemand et européen, les observateurs allemands perçoivent le Président français Nicolas Sarkozy comme un acteur important dans la question des visas.

Potentiel et limites du moteur franco-allemand

Conséquence des positions divergentes et des différences de mécanismes de coordination, la question des visas n'est pas un sujet prioritaire sur l'agenda franco-allemand. En outre, les ressorts habituels de la coopération franco-allemande ne fonctionnent que de manière très limitée. En particulier, les forums bilatéraux de coordination des politiques intérieures n'ont pas été utilisés jusqu'à présent pour discuter la question de la libéralisation des visas avec la Russie. Les échanges informels entre les acteurs français et allemands sont plus fournis dans les cadres institutionnels touchant à la politique étrangère, comme par exemple le groupe de travail franco-allemand du Quai d'Orsay ou encore le groupe de travail Europe de l'Est et Asie Centrale du Conseil de l'UE (COEST). Ces consultations ont néanmoins eu peu d'impact sur l'élaboration ou l'harmonisation des positions réciproques de la France et de l'Allemagne. En considérant leurs intérêts divergents ainsi que la nature foncièrement européenne de la question des visas, l'hypothèse d'une initiative purement franco-allemande dans ce dossier est considérée par les représentants des deux pays comme hors de propos et irréaliste.

Les acteurs français et allemands se montrent plus positifs sur la complémentarité générale de leurs approches, indépendamment des mécanismes bilatéraux : la France et l'Allemagne connaissent et prennent en compte les positions, les priorités et les processus décisionnels de leur voisin et leur coopération se traduit souvent par une valeur ajoutée pour l'ensemble de l'UE. Les acteurs français en particulier, reconnaissent que le poids politique combiné des deux pays au sein de l'UE permet de faciliter la recherche d'un compromis

accepté par tous les Etats membres aussi sur le dossier des visas. Il a ainsi été démontré que l'Allemagne et la France pouvaient se retrouver sur une même ligne politique malgré leurs différences d'intérêts, entraînant dans leur sillage d'autres états membres.

Une fois le compromis avalisé au niveau européen, l'Allemagne et la France se sont transformées en promoteurs actifs de la position de l'UE. Ils ont tiré profit de différents événements, comme la rencontre du Triangle de Weimar avec la participation du ministre russe des Affaires Etrangères Sergei Lavrov en juin 2010 et le sommet tripartite de Deauville qui a réuni la chancelière allemande et les présidents russe et français en octobre 2010, pour expliciter et défendre la proposition de l'UE auprès de la Russie.

La solution se trouve t-elle dans le « Carré de Weimar » ?

L'Allemagne et la France n'ont pas joué de rôle commun dans les négociations internes à l'UE, le bilatéralisme franco-allemand n'a fonctionné que dans des proportions limitées. Les différences de mécanismes de coordination ainsi que les divergences de positions entre les deux pays expliquent l'intérêt limité et la vision peu réaliste d'une coordination et d'une coopération bilatérale. Etant donné la tentation fréquente de bilatéraliser les relations avec la Russie, on ne peut que soutenir la position des acteurs français et allemands, selon laquelle des progrès sur la question des visas ne pourront être obtenus que dans un cadre multilatéral et européen. Néanmoins, l'apport de mécanismes complémentaires aux négociations UE-Russie ne saurait être sous-estimé. L'Allemagne et la France en particulier constituent à cet égard des acteurs cruciaux, du fait de leurs relations respectives avec la Russie et de leur poids politique au sein de l'UE. Le format du Triangle de Weimar – incluant la Russie le cas échéant – s'est révélé être particulièrement utile dans cette optique, et pourrait également continuer à jouer un rôle à l'avenir. Cette structure n'est en effet pas dédiée à la prise de décision à proprement parler, mais constitue plutôt un forum de consultation pour les Etats impliqués. La formation d'un « Carré de Weimar » permettrait d'explorer des options possibles avec la Russie, qui serviraient ensuite de base à des initiatives communes dans le cadre européen. On peut supposer que la Russie serait plus réceptive dans le cadre de formats restreints, et qu'elle serait plus encline à prendre en compte des signaux politiques que dans le cadre de négociations avec l'UE dans son ensemble. La Pologne pourrait en outre jouer un rôle important. Elle pourrait tout d'abord représenter les pays d'Europe centrale et orientale de l'UE. Un tel « Carré de Weimar » pourrait ensuite bénéficier au récent rapprochement polono-russe. L'Allemagne et la France devraient s'engager pour pérenniser l'ouverture du Triangle de Weimar à la Russie, voire l'institutionnaliser. Par ces initiatives, les deux pays pourraient concrètement signaler qu'une amélioration durable et substantielle des relations UE-Russie leur tient à cœur. Dans cet esprit, le « Carré

de Weimar » ne devrait pas servir à la consolidation de relations bilatérales particulières avec la Russie, mais plutôt être pensé dans le cadre plus général de la politique extérieure européenne : complémentarité avec la politique de l'UE oui, concurrence non.