

N° 307

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 février 2007  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 mai 2007

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation pour l'Union européenne (1) sur les relations  
entre l'Union européenne et la Fédération de Russie,*

Par M. Yves POZZO di BORGIO,  
Sénateur.

---

*(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, président ; MM. Denis Badré, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Bernard Frimat, Simon Sutour, vice-présidents ; MM. Robert Bret, Aymeri de Montesquiou, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Pierre Bernard-Reymond, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Louis de Broissia, Gérard César, Christian Cointat, Robert del Picchia, Marcel Deneux, Pierre Fauchon, André Ferrand, Yann Gaillard, Paul Girod, Mme Marie-Thérèse Hermange, M. Charles Josselin, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Gérard Le Cam, Louis Le Pensec, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Yves Pozzo di Borgo, Roland Ries, Mme Catherine Tasca, MM. Alex Türk, Serge Vinçon.*

---

Union européenne.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. DES DÉSILLUSIONS RÉCIPROQUES</b> .....	7
<b>A. UN CADRE INSTITUTIONNEL DÉPASSÉ</b> .....	7
1. <i>Un accord de partenariat et de coopération désormais obsolète</i> .....	7
a) Un accord daté.....	7
b) Un bilan mitigé.....	8
c) Une renégociation mal engagée .....	10
2. <i>Une stratégie commune ambiguë, voire directive</i> .....	11
3. <i>Des instruments financiers peu efficaces</i> .....	13
<b>B. DES RÉALISATIONS LIMITÉES : LES QUATRE « ESPACES COMMUNS »</b> .....	15
1. <i>Les relations économiques se sont beaucoup développées</i> .....	15
2. <i>La coopération en matière de justice et d'affaires intérieures a permis certains progrès</i> .....	20
3. <i>Le dialogue sur la sécurité extérieure n'a pas donné les résultats espérés</i> .....	23
4. <i>La coopération en matière de recherche, d'éducation et de culture est restée très insuffisante</i> .....	27
<b>II. LES MALENTENDUS TRANSEUROPEËNS</b> .....	31
<b>A. LA MULTIPLICATION DES DIFFÉRENDS</b> .....	31
1. <i>La démocratie et les droits de l'homme</i> .....	31
2. <i>Les effets de l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale</i> .....	35
3. <i>Le système de bouclier anti-missiles américain</i> .....	38
<b>B. UN EXEMPLE ARCHÉTYPIQUE : LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE</b> .....	41
1. <i>L'énergie au service du projet politique russe</i> .....	41
a) Un géant énergétique .....	41
b) La reprise en main du secteur énergétique par l'État.....	41
c) Le principal vecteur de la politique étrangère russe .....	43
2. <i>La Russie est-elle un partenaire fiable en matière d'énergie ?</i> .....	45
a) La Russie est aujourd'hui le premier fournisseur d'hydrocarbures de l'Union européenne .....	45
b) Les incertitudes pour l'avenir .....	46
c) Existe-t-il une réelle stratégie énergétique russe qui soit viable sur le long terme ? .....	48
3. <i>Quelle stratégie énergétique pour l'Union européenne face à la Russie ?</i> .....	50
a) Le « dialogue énergétique » n'a pas produit les résultats escomptés .....	50
b) Le débat sur la ratification du traité sur la Charte de l'énergie est aujourd'hui largement dépassé.....	51
c) La diversification constitue la meilleure stratégie pour l'Union européenne en matière de sécurité des approvisionnements .....	53

<b>III. VERS UN PARTENARIAT STRATÉGIQUE ?</b> .....	57
<b>A. DEUX ACTEURS DIFFÉRENTS, DEUX VISIONS DISTINCTES</b> .....	57
1. <i>Deux acteurs différents</i> .....	57
a) La Russie : un État souverain.....	57
b) L'Union européenne : un système original.....	57
c) ... qui ne parle pas d'une seule voix .....	58
2. <i>Un nouveau contexte</i> .....	63
a) L'élargissement de l'Union européenne.....	63
b) La Russie : un « colosse aux pieds d'argile ».....	63
c) Une crise de confiance ? .....	64
3. <i>Des perspectives difficiles à tracer</i> .....	65
a) Un partenariat stratégique ? .....	65
b) La difficile articulation avec la politique de voisinage.....	66
c) Un partenariat spécifique qui reste à définir.....	70
<b>B. POUR UN NOUVEL ÉLAN</b> .....	72
1. <i>La négociation d'un nouvel accord de partenariat</i> .....	72
a) Une priorité politique plus qu'une obligation juridique.....	72
b) Des attentes différentes.....	73
c) Pour un accord plus ambitieux.....	73
2. <i>Un véritable partenariat énergétique</i> .....	75
3. <i>Pour une approche pragmatique : la mise en œuvre des quatre « espaces communs »</i> .....	77
a) Créer un véritable espace économique commun.....	77
b) Établir un espace de libre circulation des personnes et renforcer la coopération en matière de sécurité intérieure.....	77
c) Approfondir la coopération en matière de politique étrangère et de défense .....	79
d) Développer les échanges universitaires et culturels ainsi que la coopération scientifique et technique .....	79
<b>CONCLUSION</b> .....	81
<b>EXAMEN EN DÉLÉGATION</b> .....	83
<b>CARTES</b> .....	87
<b>ANNEXE</b> .....	95
Liste des personnalités rencontrées .....	97

## INTRODUCTION

*« Moi, je dis qu'il faut faire l'Europe avec pour base un accord entre Français et Allemands (...). Une fois l'Europe faite sur ces bases (...), alors, on pourra se tourner vers la Russie. Alors, on pourra essayer, une bonne fois pour toutes, de faire l'Europe tout entière avec la Russie aussi, dut-elle changer son régime. Voilà le programme des vrais Européens. Voilà le mien. »*

Général de Gaulle, Conférence de presse (1949)

Le partenariat avec la Russie est *« le plus important, le plus urgent et le plus lourd de défis pour l'Union européenne »*, déclarait le Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, Javier Solana, lors de sa prise de fonction en octobre 1999.

Alors que la construction européenne s'était largement fondée sur l'opposition à l'Union soviétique, qui tenait lieu de ciment commun, la chute du mur de Berlin en 1989 et la disparition de l'URSS en 1991 ont rendu nécessaire la mise en place d'une relation nouvelle entre l'Union européenne et la Fédération de Russie.

Elles se sont donc fixé pour objectif de renforcer leur coopération sur la base d'un véritable partenariat stratégique.

L'Union européenne et la Russie partagent, en effet, une histoire, une culture et des valeurs communes.

La Russie représente pour l'Union européenne son plus grand voisin. Depuis l'élargissement du 1<sup>er</sup> mai 2004, l'Union européenne et la Russie comptent 2 200 km de frontières communes et une partie du territoire de la Fédération de Russie – Kaliningrad – est entourée de pays membres de l'Union européenne.

Les relations économiques sont très étroites. La Russie est aujourd'hui le premier fournisseur d'hydrocarbures de l'Union européenne, tandis que celle-ci est son premier partenaire commercial.

Enfin, en sa qualité de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, la Russie joue un rôle important sur la scène internationale, notamment, pour ne citer que les dossiers d'actualité : la crise iranienne, le Proche-Orient et les Balkans occidentaux.

Dans leur rapport consacré aux relations entre l'Union européenne et la Russie de 2004 (1), qui reste aujourd'hui encore une référence, nos collègues députés René André et Jean-Louis Bianco considéraient que « *l'Union européenne et la Russie ont mutuellement besoin l'une de l'autre* » et qu'« *il existe entre les deux entités une indéniable communauté d'intérêts* ». Or, malgré les grands espoirs suscités par le choix de la Russie en faveur de la démocratie et de l'économie de marché dans les années 1990, force est de constater que l'on assiste actuellement à une période de tensions dans les relations entre l'Union européenne et la Russie.

La question de la démocratie et du respect des droits de l'homme, la situation en Tchétchénie, le refus de la Russie de ratifier le traité sur la Charte de l'énergie ou encore la vive réaction de Moscou à l'annonce du déploiement d'éléments du système de défense anti-missiles américain en Pologne et en République tchèque : autant de sujets qui illustrent les fortes tensions actuelles. De plus, les récentes crises du gaz entre la Russie et l'Ukraine, puis avec la Biélorussie, ont mis en lumière la forte dépendance énergétique de l'Union européenne à l'égard de la Russie, qui devrait d'ailleurs s'accroître dans les prochaines décennies.

Même si l'Union européenne et la Russie paraissent aujourd'hui davantage préoccupées par leurs difficultés internes (avec la question de l'avenir du traité constitutionnel pour l'une et de la succession de Vladimir Poutine pour l'autre), il semble nécessaire de réfléchir à l'avenir de leurs relations.

En effet, l'accord de partenariat et de coopération, qui régit actuellement ces relations, arrive à expiration à la fin de cette année. La présidence allemande de l'Union européenne souhaite lancer les négociations en vue de la conclusion d'un nouvel accord lors du Sommet Union européenne-Russie du 18 mai prochain et celles-ci pourraient s'achever sous présidence française au deuxième semestre 2008. Ce nouvel accord pourrait permettre de donner un nouvel élan aux relations entre l'Union européenne et la Russie.

Le moment paraît donc idéal pour faire le point sur l'état actuel des relations entre l'Union européenne et la Russie et les perspectives futures.

Tel est précisément l'objet de ce rapport, nourri de nombreux entretiens avec différentes personnalités rencontrées à Paris, à Bruxelles, à Berlin et à Moscou, que je tiens à remercier ici pour leur grande disponibilité et leur aide précieuse.

---

(1) *Rapport d'information n° 1989 sur les relations entre l'Union européenne et la Russie présenté par MM. René André et Jean-Louis Bianco pour la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, 2004.*

## I. DES DÉSILLUSIONS RÉCIPROQUES

### A. UN CADRE INSTITUTIONNEL DÉPASSÉ

#### 1. Un accord de partenariat et de coopération désormais obsolète

##### a) *Un accord daté*

Acte fondateur des relations entre l'Union européenne et la Russie, l'Accord de partenariat et de coopération a été signé en juin 1994 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1997, pour une période initiale de dix ans.

Ce volumineux document de 178 pages constitue le fondement juridique qui régit actuellement les relations entre l'Union européenne et la Russie.

Ainsi, l'accord institue un cadre pour le **dialogue politique**.

Ce **cadre institutionnel** comprend notamment :

– un Sommet qui réunit, deux fois par an, le Président de la Fédération de Russie, le Président du Conseil européen, le Président de la Commission européenne, ainsi que le Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, et qui est chargé de définir les orientations stratégiques du partenariat ;

– un Conseil de coopération, rebaptisé en 2003 « Conseil de partenariat permanent », qui réunit, aussi souvent que nécessaire et en différentes formations, les ministres des pays de la « troïka » (c'est-à-dire le ministre du pays exerçant la présidence de l'Union européenne et le ministre du pays exerçant la présidence suivante) ainsi que le commissaire européen compétent et le ministre de la Fédération de Russie et qui est chargé d'examiner l'ensemble des questions relatives à l'application de l'accord ainsi que tous les sujets d'intérêt commun ;

– des réunions régulières sont également organisées entre les directeurs politiques des pays de la « troïka », des représentants de la Commission européenne, du Secrétariat général du Conseil et du ministère russe des Affaires étrangères pour évoquer les sujets de politique internationale ;

– des comités de coopération et des sous-comités au niveau des hauts fonctionnaires ainsi que des groupes d'experts, peuvent aussi se réunir pour approfondir des sujets spécifiques ;

– enfin, une coopération au niveau parlementaire est également prévue avec une commission conjointe réunissant des représentants du Parlement européen et du parlement de la Fédération de Russie.

**Si l'accord de partenariat et de coopération a pour objectif de renforcer la coopération dans les domaines politiques, économiques et culturels, c'est toutefois l'approche économique qui y est privilégiée.**

L'accord vise, en effet, à la promotion du commerce et à l'amélioration de la qualité de l'environnement pour les investissements avec pour finalité une intensification des relations économiques entre l'Union européenne et la Russie. A terme, l'objectif est d'instaurer une zone de libre échange entre la Communauté et la Russie, l'accession de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce étant toutefois considérée comme un préalable.

Ainsi, en matière commerciale, la Russie bénéficie de la clause de la « nation la plus favorisée » et de la suppression de la plupart des restrictions quantitatives aux importations, à l'exception de certains secteurs comme l'agriculture, l'acier et les matières nucléaires, qui doivent donner lieu à la conclusion d'accords spécifiques.

Outre le champ économique, d'autres domaines de coopération sont également prévus, notamment en matière de transport, d'éducation, de recherche, de culture, d'environnement ou encore de lutte contre la criminalité.

*b) Un bilan mitigé*

**Dix ans après son entrée en vigueur, et alors qu'il arrive à échéance cette année, le bilan de l'accord de partenariat et de coopération apparaît mitigé.**

Certes, cet accord a eu des résultats satisfaisants, notamment en matière commerciale. Il a incité la Russie à rapprocher sa législation avec celle de l'Union européenne en matière de normes et de certifications, de droit de la concurrence, ou encore en matière de protection de la propriété intellectuelle. Dans ces domaines, l'accord a permis de réelles avancées.

En novembre 2002, l'Union européenne a d'ailleurs reconnu à la Russie le statut d'économie de marché. Toutefois, cet accord n'a pas permis de résoudre toutes les difficultés.

**Le dialogue politique a ainsi montré ses limites.** Le Sommet Union européenne-Russie s'est tenu avec régularité deux fois par an, mais il n'a pas réussi véritablement à donner les impulsions nécessaires pour renforcer les relations entre les deux partenaires. Au contraire, la volonté des présidences successives de l'Union européenne d'afficher des résultats à tout prix a souvent provoqué des tensions inutiles. Tous les pays membres s'accordent à considérer qu'un sommet annuel serait suffisant mais aucune des présidences successives n'a souhaité renoncer au Sommet prévu sous son mandat. Pour sa part, le Conseil de partenariat permanent ne s'est réuni que dans trois formations (Affaires étrangères, Justice et Affaires intérieures et Énergie) et il n'a pas permis d'entrer dans des discussions plus approfondies.

Les députés russes rencontrés à Moscou ont également fait part de leur insatisfaction concernant la coopération avec le Parlement européen auquel ils ont reproché un manque d'intérêt à l'égard de la Russie. Ils se sont déclarés favorables à un renforcement des relations avec les Parlements nationaux.

Mais c'est surtout au niveau technique que l'accord s'est révélé décevant. Ainsi, depuis 2003, aucune réunion ne s'est tenue au niveau des groupes d'experts, à l'exception du groupe sur les affaires douanières, et il en a été de même, depuis 2004, pour les comités de coopération.

**Le mécanisme de règlement des différends n'a pas fonctionné de manière satisfaisante.** La plupart des différends commerciaux (comme la question des droits de survol de la Sibérie par exemple) se sont réglés non pas dans le cadre de cette procédure, mais de manière autonome.

**Surtout, l'accord apparaît daté car, depuis 1994, tant l'Union européenne que la Russie ont beaucoup évolué.** Ainsi, l'accord de partenariat et de coopération a été signé à un moment où l'Union européenne ne comptait que douze États membres et où elle n'avait pas encore développé certaines politiques, notamment en matière de politique étrangère et de défense ou dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures.

La relation entre l'Union européenne et la Russie s'est d'ailleurs enrichie d'une nouvelle dimension. En effet, lors du Sommet de Saint-Petersbourg, de mai 2003, l'Union européenne et la Russie ont décidé d'établir quatre « espaces communs » : un « *espace économique commun* » ; un « *espace commun de liberté, de sécurité et de justice* » ; un « *espace commun de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure* » ; un « *espace commun de recherche et d'éducation, incluant les aspects culturels* ». Or, ces aspects ne sont pas pris en compte par l'accord de partenariat et de coopération.

**Plus fondamentalement, on peut se demander si le maigre bilan de l'accord ne résulte pas de son ambiguïté originelle.** En effet, cet accord revêt une forme singulière dans la mesure où il ne peut être assimilé, ni aux accords d'association négociés avec les pays candidats, ni aux accords d'association partenariale signés avec les pays de la rive Sud de la Méditerranée.

Négocié dans l'urgence par la Commission européenne et avec déjà des approches divergentes entre les États membres, l'accord avec la Russie fut d'abord défini par opposition aux accords signés avec les pays d'Europe centrale, tout en reproduisant paradoxalement le même schéma.

De plus, les attentes des deux partenaires à l'égard de l'accord n'étaient pas identiques, dans la mesure où l'Union européenne était surtout attachée à la stabilité du continent et à favoriser la transition en Russie vers la démocratie et l'économie de marché, tandis que celle-ci attendait une véritable intégration économique. Dès lors, il n'est pas surprenant que cet accord ait donné lieu à des désillusions réciproques.

Telle est notamment l'opinion exprimée par le Président de la commission des Affaires étrangères de la Douma, Konstantin Kosachev, qui estime que l'essentiel des difficultés dans les relations entre l'Union européenne et la Russie provient du modèle actuel, construit au lendemain de l'effondrement de l'URSS, et qui n'a que peu évolué depuis. Selon ce modèle, l'Union européenne reproduirait à l'égard de la Russie les mêmes exigences que celles à l'égard des pays candidats, sans toutefois reconnaître à la Russie une perspective d'adhésion à l'Union européenne.

*c) Une renégociation mal engagée*

Étant donné que l'accord de partenariat et de coopération vient à expiration le 30 novembre 2007, les États membres discutent, depuis juillet 2006, d'un mandat de négociation avec la Commission européenne pour ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un nouvel accord avec la Russie.

Le Sommet d'Helsinki du 24 novembre 2006 devait marquer le lancement officiel des négociations sur le nouvel accord. Toutefois, la Pologne a opposé son veto au mandat de négociations proposé par la Commission européenne, en raison de l'embargo russe sur la viande et les végétaux en provenance de son territoire et du refus de la Russie de ratifier le traité sur la Charte de l'énergie.

***L'embargo russe sur les importations de viande et de végétaux  
en provenance de Pologne***

En novembre 2005, la Russie a gelé ses importations d'animaux vivants, de produits carnés et de végétaux en provenance de Pologne. Les autorités russes reprochent, en effet, à la Pologne une absence de contrôles suffisants et des falsifications répétées de certificats vétérinaires. Comme l'a déclaré un responsable russe des services vétérinaires : « *Le problème n'est pas seulement que nous recevons de Pologne une production de mauvaise qualité, mais encore que de mauvais produits de pays tiers nous arrivent de ce pays* ». Il a notamment mentionné l'exportation de buffle indien et de porc chinois (1).

Des missions d'inspections vétérinaires conjointes ont eu lieu en Pologne mais elles n'ont pas permis de lever cet embargo, que la Commission européenne juge injustifié. S'inscrivant dans un contexte de tensions récurrentes entre Moscou et Varsovie, cette mesure fait l'objet d'interprétations différentes entre les deux parties. La Pologne estime que cet embargo présente en réalité un caractère politique et qu'il est un moyen pour les Russes de mettre à l'épreuve la solidarité européenne, alors que la Russie insiste sur son aspect purement technique.

(1) Agence Europe, 22 janvier 2007

L'attitude de la Pologne a été très mal perçue en Russie, où elle a été interprétée comme la marque d'un ressentiment de la part d'un ancien pays satellite. Comme n'ont pas manqué de le faire remarquer mes interlocuteurs, « *le maintien par l'Ukraine d'un embargo sur la viande polonaise n'a pas empêché la Pologne d'approuver le lancement en février dernier par l'Union européenne de négociations en vue de la conclusion d'un nouvel accord de partenariat et de coopération avec ce pays* ». Il semblerait donc que la décision de Varsovie d'user de son veto s'explique en large partie par des raisons de politique intérieure.

## **2. Une stratégie commune ambiguë, voire directive**

**En juin 1999, sous présidence allemande, l'Union européenne a adopté une stratégie commune à l'égard de la Russie.**

Il s'agissait de la première utilisation de ce nouvel instrument de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) introduit par le traité d'Amsterdam, qui dispose que le « *Conseil européen décide des stratégies communes qui seront mises en œuvre par l'Union dans des domaines où les États membres ont des intérêts communs importants* » (article 13 § 2 du traité sur l'Union européenne).

Ce document s'efforce de définir une vision des relations entre l'Union européenne et la Russie. Comme il est énoncé dans ce document, il s'agit de

mettre en place un véritable « *partenariat stratégique entre l'Union européenne et la Russie* ». Une telle ambition est réservée à un petit nombre d'États, comme les États-Unis, la Chine, l'Inde, le Japon et le Canada.

**À la différence de l'accord de partenariat et de coopération, il s'agit d'une initiative unilatérale de l'Union européenne, qui a d'ailleurs été accueillie avec une profonde indifférence par la Russie.**

Comme l'a souligné un expert de la Russie à l'Institut d'études de sécurité placé auprès de Javier Solana (1), ce document souffre de **trois contradictions** :

– la première réside dans le choix d'inscrire cette stratégie dans le cadre de l'accord de partenariat et de coopération de 1994, malgré les limites et les ambiguïtés de ce dernier ;

– la deuxième contradiction réside dans l'objectif principal assigné par l'Union à cette stratégie, qui est énoncé très clairement dès les premières lignes et qui consiste ni plus ni moins à « *établir une démocratie stable, ouverte et pluraliste en Russie, régie par l'État de droit et servant de base à une économie de marché prospère* ». Ainsi, comme le note cet expert, tout en reconnaissant que la Russie ne sera pas candidate à l'adhésion, l'Union adopte le style interventionniste et conditionnel utilisé pour les pays candidats ;

– enfin, la dernière contradiction réside dans l'accent mis sur les « *valeurs communes* », tout en insistant sur les intérêts propres de l'Union européenne vis-à-vis de la Russie. Cette contradiction est parfaitement illustrée par la formule selon laquelle « *l'offre d'une relation renforcée, fondée sur des valeurs démocratiques communes, aidera la Russie à affirmer son identité européenne et ouvrir de nouvelles possibilités à tous les peuples du continent* ».

Il est d'ailleurs symptomatique, à cet égard, que dans sa stratégie à moyen terme pour le développement des relations avec l'Union européenne, qui forme en quelque sorte le pendant russe de la stratégie commune et le fondement de la politique européenne de la Russie pour la période 2000-2010, on ne trouve à aucun moment une référence quelconque aux « *valeurs communes* ». Au contraire, dans sa stratégie, la Russie insiste sur son autonomie vis-à-vis de l'Union européenne.

**En définitive, la mise en œuvre de cette stratégie commune s'est révélée décevante et ce « catalogue de bonnes intentions » n'a pas eu véritablement de répercussions pratiques.** D'ailleurs, alors que cette stratégie commune avait été adoptée pour une période initiale de quatre ans et qu'elle aurait dû être réexaminée, notamment du fait de l'élargissement du 1<sup>er</sup> mai 2004, elle n'a pas été prolongée au delà de juin 2004. En réalité, on peut dire qu'elle n'a pas dépassé le stade de l'incantation.

---

(1) Dov Lynch, « La Russie face à l'Europe », *Cahiers de Chaillot*, n° 60, mai 2003.

### 3. Des instruments financiers peu efficaces

Après la dissolution de l'Union soviétique, l'Union européenne a mis en place, en décembre 1991, un instrument financier d'assistance technique destiné aux pays de la nouvelle Communauté des États indépendants (CEI), sur le modèle du programme PHARE créé en 1989 pour l'Europe centrale. Ce programme, dénommé TACIS, avait pour objectif d'encourager la transition vers l'économie de marché et de favoriser la démocratie et l'État de droit dans les pays bénéficiaires.

Présenté par la Commission européenne comme un programme « *d'échanges d'expériences et de transfert de compétences* », TACIS comprenait essentiellement le financement, via des appels d'offre, de sociétés d'ingénierie ou de conseil. Des consultants issus de l'Union européenne étaient censés réaliser des études, fournir des conseils et dispenser des formations dans le cadre de projets avec des organisations des pays bénéficiaires. L'aide financière, prélevée sur le budget communautaire, était directement versée aux contractants européens fournissant l'assistance technique.

Entre 1991 et 2006, plus de 7,3 milliards d'euros ont été mis à la disposition du programme TACIS. La Russie a été le principal bénéficiaire de ce programme puisqu'elle a reçu environ 40 % de l'ensemble de l'enveloppe. **Au total, la Russie a bénéficié de plus de 2,7 milliards d'euros depuis 1991, soit environ 200 millions d'euros par an.**

Malgré certains succès, de nombreux griefs ont été formulés à l'encontre du programme TACIS : des objectifs imprécis et peu adaptés aux réalités du terrain, une gestion trop centralisée au profit de la Commission, la lenteur et la complexité des procédures, etc.

En dépit d'une réforme intervenue en décembre 1999, qui s'est traduite par des objectifs plus ciblés et une décentralisation de sa mise en œuvre et qui a permis des améliorations, **le programme TACIS n'a pas réellement démontré son efficacité.**

Un rapport d'audit de la Cour des comptes des Communautés européennes, publié en mars 2006, a porté un diagnostic particulièrement sévère sur la mise en œuvre et les résultats de ce programme. Dénonçant des objectifs imprécis ou inexistants, la longueur des délais et les retards affectant la mise en œuvre ou encore la mauvaise diffusion, la durabilité médiocre et le manque d'évaluation des projets examinés, les juges financiers communautaires ont estimé, dans leur rapport, que les fonds TACIS avaient été utilisés de manière peu efficace et qu'ils n'étaient pas en mesure de donner une appréciation positive sur la performance des projets TACIS dans la Fédération de Russie. La Commission européenne a elle-même reconnu ces déficiences dans sa réponse aux observations de la Cour des comptes, tout en imputant en partie la

responsabilité de la mauvaise gestion du programme au manque d'implication de la partie russe.

Mais, en définitive, c'est l'évolution de la situation économique de la Russie qui a rendu le cadre financier obsolète. En effet, à la différence du début des années 1990, la Russie ne peut plus être considérée aujourd'hui comme un pays pauvre tributaire de l'aide économique. Ainsi, en 2002 la Russie a remboursé de manière anticipée ses dettes auprès du Club de Paris. De fait, les financements accordés à la Russie dans le cadre de TACIS ont sensiblement diminué pour atteindre environ 100 millions d'euros par an dans les dernières années.

Les priorités du programme ont d'ailleurs été au fur et à mesure réorientées vers le renforcement de la démocratie et de l'État de droit et le soutien à la société civile. Ainsi, le programme TACIS a été utilisé pour la première fois comme outil de conditionnalité dans la réaction européenne à l'intervention russe en Tchétchénie fin 1999. De même, le programme s'est focalisé en 2000 sur le renforcement de l'indépendance des médias, la tolérance inter-ethnique et l'État de droit.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, dans le cadre de la politique de voisinage, un nouvel instrument financier unique, l'Instrument européen de voisinage et de partenariat, a remplacé l'ensemble des instruments existants. Dans le cadre de ce nouvel instrument financier, la Russie devrait bénéficier dans les prochaines années d'un financement d'environ 30 millions d'euros par an, principalement concentré pour le développement des quatre « espaces communs », les échanges scolaires et universitaires, ainsi que la coopération décentralisée (notamment en direction de Kaliningrad et du Caucase du Nord). Le montant total pourrait toutefois atteindre entre 60 et 80 millions d'euros par an si on ajoute les autres financements dont pourrait bénéficier la Russie, notamment au titre de la coopération interrégionale et transfrontalière, au titre de la coopération dans le domaine de la sûreté nucléaire ou d'autres instruments spécifiques, comme l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme.

**Mais ces nouveaux instruments financiers permettront-ils de remédier aux difficultés rencontrées par le précédent et d'obtenir des résultats plus probants ?**

Ne serait-il pas plus judicieux de concentrer l'ensemble des financements disponibles au niveau européen, en prévoyant d'ailleurs un cofinancement de la partie russe, sur un nombre limité de priorités, comme les échanges universitaires et scolaires ou la coopération décentralisée ?

## ***B. DES RÉALISATIONS LIMITÉES : LES QUATRE « ESPACES COMMUNS »***

Lors du Sommet de Saint-Pétersbourg, en mai 2003, l'Union européenne et la Russie ont adopté une déclaration visant à renforcer leur coopération avec l'objectif de créer à terme **quatre « espace communs »** : un « *espace économique commun* » ; un « *espace commun de liberté, de sécurité et de justice* » ; un « *espace de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure* » et un « *espace commun de recherche et d'éducation incluant les aspects culturels* ».

L'idée de ces quatre « espaces communs » est une initiative française, qui a été reprise au niveau européen grâce au couple franco-allemand.

Des « feuilles de route », qui ont été agréées au Sommet de Moscou, le 10 mai 2005, détaillent pour chacun de ces quatre « espaces communs », les mesures à prendre pour atteindre les objectifs fixés.

A la différence de l'accord de partenariat et de coopération, les « feuilles de route » ne sont pas des instruments juridiquement contraignants, comme le sont les traités internationaux, mais des documents d'orientation. Elles se distinguent également par leur souplesse et leur caractère évolutif. Surtout, elles témoignent d'une approche concrète des relations entre l'Union européenne et la Russie.

### **1. Les relations économiques se sont beaucoup développées**

**Le domaine économique est certainement celui où les relations entre l'Union européenne et la Russie ont le plus progressé ces dernières années.**

On peut citer, en particulier, l'accord bilatéral conclu entre l'Union européenne et la Russie au printemps 2004 sur l'adhésion de cette dernière à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

### ***La candidature de la Russie à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)***

Seul grand pays non membre de l'Organisation mondiale du commerce, la Russie est officiellement candidate à l'adhésion à l'OMC depuis 1993. Toutefois, jusqu'en 1999, les négociations n'avaient guère progressé en raison de la situation chaotique de l'économie russe. Ce n'est qu'à partir de l'année 2000 que les négociations ont pu réellement s'engager.

La Russie a procédé à d'importantes réformes qui ont porté notamment sur la réduction des droits de douane et la simplification des dispositions relatives au commerce extérieur, mais aussi sur les conditions de concurrence, les investissements étrangers et la restructuration du système bancaire.

L'accord bilatéral conclu avec l'Union européenne en mai 2004 a représenté une étape importante en vue de l'adhésion de la Russie à l'OMC. En effet, l'Union européenne représente le premier partenaire commercial pour la Russie avec lequel elle réalise plus de 55 % de ses échanges. À titre de comparaison, les échanges commerciaux avec les États-Unis sont très modestes (5 % du commerce extérieur russe).

Les principales difficultés ont porté sur le prix de l'énergie, la propriété intellectuelle, l'agriculture, les réglementations sanitaires et phytosanitaires et les industries politiquement sensibles.

L'accès de la Russie à l'OMC requiert l'approbation de l'ensemble des pays membres de l'organisation.

Les personnalités rencontrées, tant à Bruxelles qu'à Moscou, se sont déclarées confiantes sur l'accession de la Russie à l'OMC qui pourrait, selon elles, intervenir dès cette année. La candidature de la Russie se heurte cependant à certaines difficultés avec les États-Unis et elle semble susciter actuellement un débat en Russie.

L'issue des négociations devrait toutefois être favorisée par la forte volonté politique exprimée par le Président Vladimir Poutine d'obtenir l'adhésion de la Russie avant la fin de son mandat.

Au titre des progrès, on peut également citer **l'environnement** et les **transports**.

En matière d'environnement, la ratification par la Russie du protocole de Kyoto, en novembre 2004, a été particulièrement appréciée par l'Union européenne.

Enfin, le secteur des transports a connu récemment un progrès important avec l'accord entre la Communauté européenne et la Russie sur le survol aérien de la Sibérie.

**Les progrès réalisés dans le domaine économique s'expliquent par le fait que l'économie de la Russie et celle de l'Union européenne sont d'ores et déjà fortement intégrées.**

La valeur du commerce entre l'Union européenne et la Russie a ainsi augmenté de 70 % en cinq ans et de 400 % en dix ans.

**L'Union européenne est, de loin, le premier partenaire commercial de la Russie avec lequel elle réalise plus de la moitié de ses échanges (55 % des exportations russes ont été dirigées vers l'Union européenne et 49 % des importations de la Russie provenaient de l'Union européenne en 2005).**

En 2005, les recettes tirées des exportations vers l'Union européenne représenteraient plus de 100 milliards de dollars et l'excédent commercial (50 milliards de dollars) est la plus importante source de devises étrangères pour la Russie.

	<b>Union européenne à 25</b>	<b>Russie</b>
Population (millions d'habitants)	459	143,4
Superficie (milliers de km <sup>2</sup> )	3191	17075
PIB (milliards de dollars)	13400	764
PIB/Habitant (en dollars)	29200	5300
Exportations (milliards de dollars)	3920	240
Importations (milliards de dollars)	3960	125

*Source : Commission européenne, 2005*

#### **Commerce UE-Russie (Milliards de dollars, 2005)**

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Exportations UE>Russie	31,4	34,3	37,1	45,8	56,4
Importations UE<Russie	63,0	62	67,8	80,7	106,7
Balance commerciale	- 31,6	- 27,7	- 30,7	- 34,9	- 50,3

*Source : Commission européenne*

En sens inverse, la Russie ne constitue que le 3<sup>e</sup> partenaire commercial de l'Union, après les États-Unis et la Chine, avec lequel elle réalise 9 % de ses importations et 5 % de ses exportations.

L'Allemagne est le premier partenaire commercial de la Russie devant l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Finlande et la France.

**Le commerce entre l'Union européenne et la Russie se caractérise toutefois par une forte asymétrie** : la Russie exporte surtout des matières premières, principalement des hydrocarbures, alors que l'Union européenne lui fournit essentiellement des biens d'équipement, des produits transformés et de l'agroalimentaire.

**Composition du commerce UE-Russie** (*Milliards de dollars, 2005*)

	<b>Exportations UE&gt;Russie</b>		<b>Importations UE&lt;Russie</b>	
	Milliards de dollars	% du total	Milliards de dollars	% du total
Machines	20,8	36,9	0,7	0,7
Équipement (Transport)	5,7	10,1	0,5	0,5
Produits chimiques	8,2	14,5	3,5	3,2
Produits agricoles	8,0	8,8	2,4	2,3
Pétrole et gaz	0,3	0,6	68,7	64,4
Textiles et habillement	2,6	4,6	0,2	0,2

*Source : Commission européenne*

**L'Union européenne est également le premier investisseur en Russie** (70 % des investissements étrangers), même si une partie importante de ces capitaux proviennent de Chypre et du Luxembourg et sont en réalité des capitaux russes placés à l'étranger mais réinvestis en Russie.

## L'économie russe

Avec un taux de croissance du PIB de 6,7 % en moyenne sur la période 1999-2005, l'économie russe a connu des performances économiques remarquables, grâce notamment à la forte hausse du prix des hydrocarbures depuis 2000. Après avoir traversé une grave crise économique et financière dans les années 1990, la Russie a retrouvé le niveau de PIB de l'ex-URSS.

Avec un revenu national brut de l'ordre de 760 milliards de dollars en 2005, le poids de l'économie russe reste toutefois modeste par rapport à celui de l'Union européenne (13 400 milliards de dollars). En ce qui concerne la richesse par habitant (9 600 dollars par habitant en 2004), la Russie est comparable à la Roumanie et reste loin de la moyenne de l'Union européenne (29 200 dollars par habitant). Le gouvernement russe s'est fixé pour objectif de doubler le PIB de la Russie d'ici 2010.

Le budget est en excédent depuis 2000 (avec un excédent budgétaire de 5 % du PIB en 2004) et la Russie a remboursé la quasi-totalité de ses dettes auprès des créanciers étrangers. La dette extérieure de la Russie, qui était de près de 150 % du PIB en 1998, ne représente plus aujourd'hui que 15 % du PIB.

L'inflation, qui était de 90 % en 1999, a été ramenée autour de 10 % en 2004.

Les investissements directs ont doublé entre 2005 et 2006 (30 milliards de dollars). En flux de capitaux, la Russie est passée d'une situation déficitaire en 2004 (avec une fuite des capitaux) à un solde positif de 40 milliards de dollars en 2006. Les revenus sont en hausse de même que le pouvoir d'achat, ce qui entraîne une forte hausse de la consommation.

Toutefois, l'économie reste largement tributaire de l'exportation de matières premières, principalement les hydrocarbures. En effet, si la croissance est de plus en plus tirée par la consommation intérieure (+ 11 % en 2004), la croissance de la production industrielle (+ 4 % en 2005) et de la production agricole (+ 1 % en 2005) restent modestes.

La Russie est donc confrontée au risque du « syndrome néerlandais », c'est-à-dire à un modèle d'économie de rente. La richesse actuelle tirée de l'exportation des hydrocarbures et de l'afflux de devises est telle que le Gouvernement ne se sent plus contraint de mener les réformes à bien.

Le principal enjeu économique auquel est confrontée la Russie est par conséquent de s'engager résolument sur la voie des réformes structurelles. Cela passe notamment par la réduction de l'emprise de l'État et de la bureaucratie dans l'économie et par le renforcement de la lutte contre la corruption (1).

(1) Voir sur ce point le rapport de l'OCDE « *Economic Survey of the Russian Federation 2006 : Sustaining Growth in the Russian Federation : key challenges* », novembre 2006.

**Depuis la signature de l'accord bilatéral sur l'accession de la Russie à l'OMC, on constate un certain essoufflement des relations économiques entre l'Union européenne et la Russie.**

L'adhésion de la Russie à l'OMC permettra-t-elle de relancer le projet de créer une zone de libre échange entre la Russie et l'Union européenne ?

Comme le souligne un expert : *« pour l'instant cette idée ne semble guère enthousiasmer la Russie, qui soupçonne peut-être l'Union européenne d'accompagner son offre de libre échange d'une exigence d'ouverture du secteur de l'énergie russe à la concurrence »*(1).

## **2. La coopération en matière de justice et d'affaires intérieures a permis certains progrès**

**La question des visas a pendant longtemps constitué une pierre d'achoppement dans les relations entre l'Union européenne et la Russie.**

La Russie souhaite, en effet, obtenir de l'Union européenne la levée de l'obligation de visa pour ses ressortissants désireux de se rendre dans l'Union européenne, tandis que cette dernière insiste sur la coopération de la Russie en matière de maîtrise des flux migratoires en provenance de son territoire.

Après de laborieuses négociations, la Communauté européenne et la Fédération de Russie sont parvenues à signer deux accords, l'un sur la facilitation de la procédure de délivrance des visas, l'autre sur la réadmission, en mai 2006.

---

(1) *Katinka Barysch*, « L'espace économique commun est-il condamné ? » – Revue Centre UE – Russie, n° 2, Novembre 2006.

## **Les accords entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie sur la facilitation de la délivrance des visas et la réadmission**

Après plus de cinq ans de négociations, la Communauté européenne et la Russie ont signé, lors du sommet de Sotchi le 25 mai 2006, un accord visant à faciliter la délivrance des visas de court séjour, ainsi qu'un accord de réadmission des personnes en séjour irrégulier. Ces deux accords, qui ont été ratifiés par la Russie en février dernier, devraient entrer en vigueur en juin 2007.

### **I. L'accord visant à faciliter la délivrance de visas de court séjour**

Cet accord de facilitation de la délivrance des visas de court séjour est le premier accord communautaire de ce genre. Il prévoit notamment :

- une réduction des frais de visa à 35 euros pour l'ensemble des ressortissants russes, alors que le coût normal pour un visa Schengen est passé, le 1<sup>er</sup> janvier 2007, à 60 euros ;
- des exemptions de visas pour les ressortissants détenteurs d'un passeport diplomatique ;
- une simplification des justificatifs de voyage devant être fournis pour certaines catégories de voyageurs (membres des délégations officielles, hommes d'affaires, journalistes, écoliers, scientifiques, artistes, sportifs, etc.), ainsi qu'une suppression des frais de visa pour plusieurs de ces catégories.

### **II. L'accord de réadmission**

L'accord de réadmission avec la Russie est le sixième accord de ce type conclu entre la Communauté européenne et un pays tiers. Les accords de réadmission s'inscrivent dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine. L'obligation de réadmission des ressortissants de pays tiers devrait constituer, en principe, la principale valeur ajoutée des accords communautaires. En l'espèce, la Russie a obtenu que cette obligation soit minimale, en l'assortissant de plusieurs conditions.

Tout d'abord, l'accord prévoit qu'il n'y aura obligation de réadmission d'un ressortissant de pays tiers par la Russie que s'il est prouvé :

- soit qu'il détient, au moment du dépôt de la demande de réadmission, un visa en cours de validité délivré par la Russie lors de son entrée sur le territoire d'un État membre en provenance directe du territoire de celle-ci ;
- soit qu'il possède, au moment du dépôt de la demande de réadmission, une autorisation de séjour en cours de validité délivrée par la Russie ;
- soit qu'il a pénétré illégalement sur le territoire des États membres en arrivant directement du territoire russe.

De plus, l'obligation de réadmission ne s'appliquera pas pour les ressortissants de pays tiers :

- qui n'ont effectué qu'un transit par un aéroport international russe ;
- à qui l'État requérant ou un autre État membre a délivré un visa ou une autorisation de séjour, pour autant que la Russie n'ait pas délivré un visa ou une autorisation de séjour pour une durée plus longue ;
- qui bénéficient d'une exemption de visa pour entrer sur le territoire de l'État membre requérant.

Enfin, la Russie a obtenu que ces dispositions ne s'appliquent que trois ans après l'entrée en vigueur de l'accord (sauf pour les ressortissants de pays avec lesquels elle a conclu des accords bilatéraux de réadmission).

Comme je l'avais mentionné dans la communication que j'avais présentée à ce sujet devant la délégation, *« l'accord de réadmission avec la Russie constitue le plus mauvais accord de réadmission négocié à ce jour par la Commission européenne. C'est d'autant plus surprenant que, contrairement aux accords précédents, l'Union européenne a accepté d'offrir à la Russie des contreparties en accédant à sa demande de faciliter la procédure de délivrance des visas pour les ressortissants russes »* (1). Ainsi, le délai de trois ans accordé à la Russie pour la réadmission de ressortissants de pays tiers est le délai le plus long accordé dans le cadre d'un accord communautaire.

En revanche, on peut se féliciter de l'accord sur la facilitation de la procédure de délivrance des visas, qui permettra de faciliter les échanges et les déplacements des citoyens de l'Union européenne et de la Russie, même si, à mes yeux, il serait souhaitable d'aller beaucoup plus loin dans ce domaine.

### **Des progrès ont été également enregistrés sur la sécurité intérieure.**

Un plan d'action Union européenne/Russie en matière de lutte contre la criminalité organisée a été adopté lors du Conseil européen d'Helsinki de 1999. Ce plan d'action prévoit notamment la ratification et la mise en œuvre par la Russie de plusieurs instruments internationaux, en particulier les conventions européennes de lutte contre le blanchiment d'argent sale.

Depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001, le renforcement de la coopération en matière de lutte contre le terrorisme est également devenu une priorité. Les attentats meurtriers de Madrid et de Londres, comme de l'école de Beslan ou encore la dramatique prise d'otages au théâtre de Moscou, montrent que l'Union européenne et la Russie doivent faire face à des défis communs. Malgré certaines divergences de vues concernant notamment la définition du terrorisme et les moyens de lutter contre ce fléau, l'Union européenne et la Russie ont adopté plusieurs déclarations communes sur la lutte contre le terrorisme international et ont décidé de renforcer leur coopération dans ce domaine.

Ainsi, en matière de coopération policière, un accord a été conclu entre le ministère de l'Intérieur russe et l'Office européen de police Europol en novembre 2003. Il s'agit d'un accord de coopération stratégique qui devrait être suivi d'un autre accord de coopération opérationnelle, permettant l'échange de données à caractère personnel. La négociation de ce deuxième accord a toutefois pris du retard en raison de l'absence de garanties suffisantes de la législation russe en matière de protection des données personnelles. L'adoption en juillet 2006 par la Douma d'une loi fédérale visant à transposer les principes reconnus par la Convention européenne sur la protection des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe de 1981 devrait toutefois permettre de résoudre cette difficulté.

---

(1) Communication de M. Yves Pozzo di Borgo devant la délégation du Sénat pour l'Union européenne lors de la réunion du 8 février 2007.

On peut également mentionner la coopération entre l'agence européenne de protection des frontières extérieures (Frontex) et la garde-frontière russe ou les contacts entre l'Observatoire européen des drogues et de toxicomanies et Europol, d'une part, et l'agence fédérale russe pour le contrôle des stupéfiants, d'autre part.

**La coopération dans le domaine judiciaire est restée, en revanche, plus limitée.** Depuis 2003, le parquet général de Russie et l'unité européenne de coopération judiciaire Eurojust discutent d'un accord sans toutefois parvenir à trouver un terrain d'entente.

### **3. Le dialogue sur la sécurité extérieure n'a pas donné les résultats espérés**

**Le renforcement de la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité entre l'Union européenne et la Russie figure au rang des priorités des deux partenaires.**

Même si la Russie a perdu sa qualité de « super grande puissance » avec la disparition de l'URSS, elle reste un acteur de premier plan sur la scène internationale. Sa qualité de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies lui permet de traiter tous les grands dossiers de politique internationale.

C'est le cas par exemple pour le conflit israélo-palestinien, dans lequel elle est impliquée comme membre du « quartet » (1), ou les Balkans occidentaux, puisqu'elle est membre du « groupe de contact » (2), mais également pour un grand nombre de dossiers dans lesquels sa diplomatie est engagée, comme par exemple sur le dossier du Kosovo ou du nucléaire iranien. Enfin, la Russie continue d'exercer une forte influence sur les pays du voisinage commun.

La stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie de 1999 avait notamment pour objectif de « *renforcer la stabilité et la sécurité en Europe et dans le monde* ». Elle prévoyait, en particulier, de renforcer le dialogue politique, de donner sa place à la Russie dans l'architecture européenne de sécurité et de pratiquer une « diplomatie préventive » afin, d'une part, d'encourager la maîtrise des armements et le désarmement et, d'autre part, d'intensifier la coopération entre l'Union européenne et la Russie en vue de contribuer à la prévention des conflits, à la gestion des crises et au règlement des conflits.

---

(1) *Le quartet pour le Proche-Orient réunit l'ONU, l'Union européenne, la Russie et les États-Unis.*

(2) *Le groupe de contact pour les Balkans, créé en 1993, est composé de quatre pays membres de l'Union (l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France et l'Italie), des États-Unis et de la Russie.*

Ces objectifs ont été repris par la « feuille de route » relative à l'espace de sécurité extérieure qui retient **cinq domaines prioritaires** :

- le renforcement du dialogue et de la coopération sur les questions internationales ;
- la lutte contre le terrorisme ;
- la non prolifération des armes de destruction massive ;
- la gestion des crises ;
- la protection civile.

**La Russie a obtenu, depuis 2002, un statut privilégié au sein des structures de sécurité de l'Union européenne.** La Russie est le seul pays non membre de l'Union européenne à avoir des consultations régulières avec le Comité politique et de sécurité (COPS). De plus, un officier de liaison russe est détaché auprès de l'État-major militaire de l'Union européenne (EMUE).

En juin 2002, le Conseil européen de Séville a arrêté les modalités concernant la participation éventuelle de la Russie aux opérations de gestion des crises de l'Union européenne. Dans ce cadre, la Russie a participé à une mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, qui s'est déroulée de janvier 2003 au printemps 2006.

**Les progrès limités de la coopération entre l'Union européenne et la Russie en matière de gestion des crises s'expliquent cependant par une divergence de vue fondamentale entre les deux partenaires.** La Russie souhaite, en effet, être associée à la prise de décision en matière de gestion des crises, mais cette revendication se heurte au refus de l'Union européenne de voir remettre en cause le principe de son autonomie de décision.

Comme l'ont expliqué les responsables russes, notamment Vladimir Pozdniakov, Directeur du bureau de la sécurité internationale du Conseil de sécurité de la Fédération de Russie, les modalités de participation de la Russie aux opérations de l'Union européenne suscitent une insatisfaction à Moscou, car la Russie est confinée dans un rôle de simple exécutant, sans avoir la possibilité d'être associée à la prise de décision.

Le Conseil OTAN-Russie, créé en mai 2002, est à cet égard cité comme modèle pour un renforcement des relations entre l'Union européenne et la Russie en matière de sécurité extérieure.

### ***Les relations entre la Russie et l'OTAN***

Les relations entre l'OTAN et la Russie ont été formalisées dans un Acte fondateur OTAN-Russie de 1997 (concomitant au premier élargissement de l'OTAN). Elles ont franchi une nouvelle étape avec la création, en mai 2002, du Conseil OTAN-Russie, au sein duquel la Russie siège sur un pied d'égalité avec chacun des 27 pays de l'Alliance. Le Conseil OTAN-Russie avait été créé pour accompagner le deuxième élargissement de l'OTAN et restaurer la confiance après la crise du Kosovo de 1999 qui avait conduit à la rupture des relations entre la Russie et l'OTAN.

Cette enceinte permet de conduire un dialogue politique sur les principaux dossiers de sécurité, mais aussi d'aborder sous un angle concret les préoccupations russes. Dans le cadre du Conseil OTAN-Russie, des réunions régulières sont prévues au niveau des ministres, des représentants permanents ou des experts. Depuis 2002, une dizaine de groupes de travail ont été créés. Les principaux thèmes de discussion portent sur la lutte contre le terrorisme, la prolifération ou encore la mise en place d'éventuelles opérations conjointes de maintien de la paix.

En dépit de l'existence de ces nombreux groupes de travail, le bilan des coopérations concrètes en matière militaire est assez faible : la Russie a participé avec un seul bâtiment à l'opération navale de l'OTAN en Méditerranée « *Active endeavour* » en 2006 destinée à surveiller le trafic maritime dans le cadre de la lutte anti-terroriste. Les coopérations concrètes en matière d'armement n'en sont qu'à une phase d'étude.

Les relations entre la Russie et l'OTAN traversent actuellement une phase de tensions liées à plusieurs sujets : le projet de bouclier anti-missiles américain, l'élargissement éventuel de l'OTAN à la Géorgie et à l'Ukraine, l'implantation de bases de l'OTAN en Roumanie et en Bulgarie et la transformation du rôle de cette organisation.

**L'Union européenne a fondé beaucoup d'espoirs sur le dialogue de sécurité pour la résolution des « conflits gelés » où la Russie est fortement impliquée.**

**Toutefois, ces espoirs ont été jusqu'à présent largement déçus, la Russie n'acceptant pas une intervention de l'Union européenne dans ce qu'elle considère comme son « pré carré ».**

### **Les « conflits gelés »**

Cette expression renvoie aux conflits séparatistes apparus lors de l'effondrement de l'URSS dans les régions de Transnistrie en Moldavie et du Caucase du Sud. Bien que des « cessez-le-feu » soient intervenus, ces régions demeurent une source d'instabilité et de tensions.

#### **• La Transnistrie**

En 1992, la région orientale de Moldavie, la Transnistrie, surtout peuplée de Russes et d'Ukrainiens, a voulu faire sécession du nouvel État moldave, majoritairement peuplé d'une population roumanophone. Des affrontements armés ont opposé les troupes moldaves aux forces locales. Un cessez-le-feu est intervenu entre les deux camps, et la Russie a déployé une force d'interposition qui est toujours présente sur place.

Lors d'un référendum d'autodétermination, organisé en septembre 2006, 97 % des habitants se sont prononcés en faveur de l'indépendance et d'une association avec la Russie. La République autoproclamée de Transnistrie n'est pas reconnue par la communauté internationale. Des négociations dans le format 5 + 2 (Moldavie, Transnistrie, Russie, Ukraine, OSCE, plus l'Union européenne et les États-Unis depuis leur admission comme observateurs en mai 2005) n'ont pas permis d'arriver à ce jour à un accord sur le statut de cette province.

#### **• Le Nagorny Karabakh**

À la fin des années 1980, des conflits ont éclaté entre Arméniens et Azéris, en particulier dans la région du Nagorny Karabakh, une région rattachée à l'Azerbaïdjan, mais majoritairement peuplée d'arméniens. Après de violents combats, un cessez-le-feu est intervenu en 1994 établissant *de facto* le contrôle des Arméniens sur la région du Nagorny Karabakh qui a proclamé son indépendance. Le « groupe de Minsk » de l'OSCE, composé notamment de la Russie, des États-Unis et de la France, a présenté en juin 2006 un plan en huit points qui jusqu'à présent n'a pas permis de trouver un accord entre les deux parties.

#### **• L'Abkhazie**

Lors de l'effondrement de l'URSS, l'Abkhazie, une région frontalière de la Russie a fait sécession de la Géorgie. Le gouvernement géorgien a envoyé des troupes mais, après de violents combats, celles-ci furent défaites par les forces abkhazes, soutenues par des unités russes. Un cessez-le-feu est intervenu en 1994 prévoyant le déploiement d'une force de maintien de la paix de la CEI composée de militaires russes.

#### **• L'Ossétie du Sud**

À la différence de sa voisine l'Ossétie du Nord qui fait partie intégrante de la Fédération de Russie, l'Ossétie du Sud faisait partie de la République de Géorgie dans le cadre de l'Union soviétique.

Lors de la disparition de l'URSS, l'Ossétie du Sud a demandé son rattachement à la Fédération de Russie. Après de violents affrontements armés, une médiation de la Russie est parvenue à imposer un cessez-le-feu avec une force de maintien de paix composée notamment de militaires russes. Toutefois, des affrontements continuent d'intervenir entre forces russes, ossètes et policiers géorgiens.

L'implication de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) dans ce domaine est d'ailleurs fortement contestée par la Russie.

#### ***La Russie et l'OSCE***

Alors que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe trouve son origine dans une initiative de l'URSS, cette organisation fait l'objet depuis quelques années de fortes critiques de la part de la Russie qui conteste son orientation actuelle, trop axée selon elle sur la question de la démocratie et des droits de l'homme ainsi que le traitement des conflits régionaux sur le territoire de l'ex-URSS, au détriment des questions sécuritaires, économiques et sociales. Dans son discours prononcé à Munich, le 10 février 2007, le Président Vladimir Poutine a qualifié l'OSCE de « *vulgaire instrument visant à promouvoir les intérêts d'un groupe de pays* ».

L'attitude de la Russie a ainsi provoqué l'échec des dernières réunions interministérielles, notamment sur la réforme institutionnelle et le financement de l'organisation, ainsi que sur le calendrier de retrait des troupes russes de Moldavie et de Géorgie.

#### **4. La coopération en matière de recherche, d'éducation et de culture est restée très insuffisante**

La culture, l'éducation et la recherche devraient naturellement constituer un terrain privilégié des relations entre l'Union européenne et la Russie, même si ces domaines relèvent, pour l'essentiel, de la compétence des États membres.

Par sa culture, la Russie fait incontestablement partie de l'Europe. Les grands auteurs russes – Dostoïevski, Tolstoï, Tchekhov, Gogol, Pasternak, Tourgueniev, Nabokov, Boulgakov –, les poètes – Pouchkine, Lermontov, Maïakovski, Essenine –, les peintres – Kandinsky, Malevitch, Gontcharova, Chagall –, les compositeurs – Tchaïkovski, Moussorgski, Chostakovitch, Prokofiev, Borodine, Rachmaninov –, les réalisateurs – Eisenstein, Mikhalkov, Tarkovski, Guerman, Sokourov –, pour ne citer que les plus célèbres, ont apporté à la culture européenne une richesse inestimable.

**Toutefois, si le développement des échanges universitaires, culturels et scientifiques figure au rang des priorités, force est de constater que les réalisations concrètes sont restées très limitées dans ces domaines.**

**La coopération en matière scientifique et technique** repose sur un accord, qui a été signé en 2002 et renouvelé en 2003. Cet accord vise à

encourager la coopération et les échanges dans une série de secteurs prioritaires, comme l'énergie, l'environnement, la santé ou encore les nanotechnologies, où la communauté scientifique russe dispose d'une expertise reconnue. Il contient un cadre général pour la mise en œuvre d'actions conjointes qui peuvent revêtir différentes formes : participation réciproque à des programmes de recherche, échange d'informations scientifiques et techniques, partage ou échange d'équipements et de matériels, visite et échanges de chercheurs, etc. Un comité conjoint Union européenne–Russie est chargé de superviser la mise en œuvre opérationnelle de cet accord et de définir les priorités.

L'Union européenne, qui s'est fixé pour objectif la création d'un « *espace européen de la recherche* », s'est également engagée vers une large ouverture de ses programmes de recherche à des chercheurs issus de pays tiers. Cela concerne en particulier le septième programme-cadre de recherche et de développement (PCRD). Dans le cadre de ce programme, la Russie représente un partenaire privilégié et le pays tiers le plus actif.

Enfin, on peut citer deux accords dans le domaine du nucléaire, portant respectivement sur la sûreté nucléaire et le contrôle de la fusion nucléaire, qui ont été signés en 2001 et sont entrés en vigueur en 2002.

**La « feuille de route » relative à cet espace insiste sur une meilleure synergie et une utilisation plus efficace des nombreux programmes de recherche existants au niveau bilatéral et européen et sur un renforcement des échanges et de la mobilité des chercheurs.**

**En ce qui concerne le domaine de l'éducation, les relations entre l'Union européenne et la Russie reposent sur plusieurs instruments.**

La Russie fait tout d'abord partie du « processus de Bologne », qui est une initiative intergouvernementale regroupant la plupart des pays européens visant à développer l'idée d'un « espace commun d'enseignement supérieur » et à accroître la mobilité des étudiants et des professeurs, grâce notamment à l'harmonisation des cursus (autour du modèle Licence-Master-Doctorat).

La Russie bénéficie également des programmes européens dans le domaine de l'éducation et de la formation, comme les programmes Tempus, Erasmus Mundus ou Jeunesse.

**Toutefois, la coopération dans le domaine de l'éducation est restée de l'ordre du symbole.**

Ainsi, dans le cadre du programme Erasmus Mundus, une centaine d'étudiants russes seulement bénéficient actuellement d'une bourse pour étudier dans un pays de l'Union européenne. De la même manière, le nombre d'universités russes impliquées dans des programmes de coopération avec leurs homologues de l'Union européenne est resté très limité.

Si on prend l'exemple de la France, seulement 2 300 étudiants russes étudient actuellement dans les universités ou les grandes écoles de notre pays.

On peut cependant se féliciter de la création, au sein de l'Institut d'État des relations internationales de Moscou (MGIMO), d'un institut d'études européennes cofinancé par l'Union européenne et le gouvernement russe. Cet institut, conçu comme une sorte de troisième université de l'Europe, après le Collège d'Europe de Bruges et le Collège d'Europe de Natolin, a pour vocation d'apporter à de jeunes fonctionnaires russes une bonne connaissance de l'Union européenne. Il a ouvert ses portes au début de l'année 2006.

**Malgré des objectifs ambitieux, les actions concrètes dans le domaine culturel sont restées très limitées.**

Certaines actions culturelles ont pu bénéficier de cofinancements de l'Union européenne, en particulier dans le cadre du programme « Culture ». On peut citer notamment certains événements culturels organisés à l'occasion de la célébration du tricentenaire de la ville de Saint-Pétersbourg en 2003.

Mais tout ceci est resté relativement marginal.

**La culture apparaît donc comme un domaine où les relations entre l'Union européenne et la Russie pourraient être fortement développées.**



## II. LES MALENTENDUS TRANSEUROPEËNS

### A. LA MULTIPLICATION DES DIFFÉRENDIS

#### 1. La démocratie et les droits de l'homme

La question de la démocratie et du respect des droits de l'homme constitue l'un des sujets les plus difficiles dans les relations entre l'Union européenne et la Russie.

Dès l'accord de partenariat et de coopération, l'Union européenne a insisté sur les « *valeurs communes* » qui devraient constituer, d'après elle, le fondement de ces relations. L'entrée en vigueur de l'accord de partenariat et de coopération fut d'ailleurs retardée en raison de la première guerre en Tchétchénie et, lors de la deuxième guerre, l'Union européenne a suspendu son aide financière à la Russie dans le cadre du programme TACIS.

Malgré une certaine accalmie, la situation en Tchétchénie demeure un important sujet de préoccupation pour l'Union européenne. Comme le relève Amnesty International, dans son dernier rapport annuel sur la Russie, « *le conflit en Tchétchénie a donné lieu à de graves atteintes aux droits humains : disparitions, enlèvement, actes de torture, homicides, détentions arbitraires* ».

Par ailleurs, comme l'ont observé de nombreuses personnalités issues de la société civile rencontrées à Moscou, notamment les représentants de la Fondation Carnegie, les deux mandats successifs de Vladimir Poutine à la présidence de la Russie se sont caractérisés par un net recul de la démocratie, du pluralisme des médias et des libertés individuelles.

En effet, même si la Russie a rompu avec le système totalitaire soviétique, il n'existe pas aujourd'hui de véritables contre-pouvoirs institutionnels politiques et juridiques face à l'autorité présidentielle. De plus, certaines réformes, comme la réforme du fédéralisme par exemple, ont encore renforcé le poids de l'administration présidentielle, accroissant ainsi la concentration des pouvoirs.

Le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie de juin 2005 souligne combien le renforcement de la verticale du pouvoir peut nuire à un système d'équilibre des pouvoirs, indispensable au fonctionnement normal d'une démocratie. Il dénonce ainsi « *une situation clairement incompatible avec le principe démocratique fondamental de la séparation des pouvoirs entre les organes législatifs et exécutifs* ».

On constate également en Russie des atteintes à la liberté d'expression et de réunion. La répression policière brutale de la manifestation pacifique

organisée par l'opposition à Moscou et à Saint-Pétersbourg, les 14 et 15 avril derniers, en a offert l'illustration, même s'il semble que l'incompétence des forces de police explique en partie les violences à l'égard des manifestants.

L'indépendance et le pluralisme des médias constituent un autre sujet de préoccupation. S'il existe encore des médias indépendants, comme le journal « Novaïa Gazeta » ou la station de radio « Écho de Moscou », on constate un renforcement du contrôle du Kremlin sur les principaux médias, notamment les grandes chaînes de télévision. L'assassinat de la journaliste Anna Politkovskaïa, qui s'ajoute à la liste des journalistes russes assassinés ces dernières années, a également provoqué une vive émotion au sein de l'Union européenne.

Par ailleurs, une loi sur les organisations non gouvernementales (ONG), qui est entrée en vigueur le 10 avril 2006, s'est traduite par d'importantes restrictions pour les ONG présentes en Russie. Cette loi impose, en effet, aux ONG, une rigoureuse procédure d'enregistrement et elle limite la possibilité pour ces ONG de bénéficier de financements étrangers.

**Dans ce contexte, l'insistance de l'Union européenne sur les valeurs communes est très mal perçue par le gouvernement russe.**

En réalité, il existe un profond malentendu sur ce sujet.

Comme le souligne très justement un spécialiste de la Russie, « *le malentendu est profond dans la mesure où l'Union européenne se force à croire que la Russie souhaite intégrer ses normes et ses valeurs alors que cette dernière voit dans cette rhétorique un moyen à peine déguisé d'intervenir dans ses affaires intérieures* » (1).

**Il faut par ailleurs tenir compte du fait que le discours de l'Union européenne sur les droits de l'homme et la démocratie suscite une relative indifférence au sein de l'opinion publique russe.**

Ainsi, selon un récent sondage réalisé en Russie par l'Institut Levada et le centre Union européenne-Russie en février 2007, plus de 40 % des personnes interrogées considèrent que la démocratie en tant que système politique est inappropriée, voire destructrice pour la Russie et, à la question de savoir quel type de régime conviendrait le mieux à la Russie, 35 % des personnes interrogées répondent *le système soviétique*, 26 % *le régime actuel* et 16 % *la démocratie de type occidental*.

Cette perception négative à l'égard de la démocratie et des valeurs occidentales semble s'expliquer par le fait que les années 1990, qui ont été marquées par l'instauration de la démocratie et du libéralisme économique ont dans le même temps coïncidé avec l'effondrement de l'économie et des valeurs de l'ancien système. De ce fait, on constate aujourd'hui une certaine confusion

---

(1) Thomas Gomart, « Le partenariat entre l'Union européenne et la Russie à l'épreuve de l'élargissement », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 479, juin 2004.

dans l'opinion à l'égard des notions de « démocratie » et de « valeurs occidentales ».

Il convient également de relever que le Président Vladimir Poutine jouit d'une très grande popularité. La réélection de Vladimir Poutine pour un deuxième mandat à la présidence de la Fédération de Russie avait été acquise le 14 mars 2004 dès le 1<sup>er</sup> tour avec 71 % des voix et un niveau de participation de 64 %. Trois mois auparavant, lors des élections législatives du 7 décembre 2003, le parti « Russie unie » constitué autour du soutien à sa personne avait recueilli un soutien massif lui permettant d'atteindre la majorité des deux tiers (300 sur 450 sièges) au sein de la Douma.

À l'approche des élections législatives de décembre 2007 et des élections présidentielles de mars 2008, la popularité du Président Vladimir Poutine est telle (autour de 70 % d'opinions favorables selon les différents sondages), que l'on évoque de plus en plus souvent dans son entourage l'idée de modifier la Constitution russe afin de lui permettre de briguer un troisième mandat.

En outre, peut-on demander à la Russie de réaliser en quinze ans ce que les grandes démocraties ont mis des dizaines d'années à accomplir ?

**Plutôt que d'adopter un discours purement incantatoire sur les droits de l'homme et la démocratie, il semble plus efficace pour l'Union européenne d'évoquer de manière ferme ces questions mais dans le cadre d'un véritable dialogue avec la Russie.**

À cet égard, le mécanisme de consultations sur les droits de l'homme mis en place dans le cadre de l'« *espace commun de liberté, de sécurité et de justice* » paraît particulièrement bienvenu.

Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2005, des consultations régulières sur les droits de l'homme sont organisées dans le cadre de cet espace. Ce dialogue a permis d'évoquer plusieurs sujets sensibles comme la situation en Tchétchénie, la liberté de la presse et le pluralisme des médias, la lutte contre le racisme et la xénophobie ou encore le traitement des minorités.

Lors de la quatrième réunion de ce forum, en novembre dernier, l'Union européenne a ainsi fait part de sa préoccupation concernant l'état de droit, la situation des journalistes en Russie et la poursuite des enlèvements et des détentions arbitraires en Tchétchénie.

Il faut également mentionner **le rôle central du Conseil de l'Europe** en la matière.

### **La Russie et le Conseil de l'Europe (1)**

La Russie a adhéré au Conseil de l'Europe en 1996. Dix ans après, et alors que la Russie a exercé la présidence du Comité des ministres au deuxième semestre 2006, le bilan de sa participation apparaît contrasté.

La principale avancée consiste dans la possibilité pour les citoyens russes de saisir directement la Cour de Strasbourg pour non respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Russie est d'ailleurs le pays à l'origine du plus grand nombre de plaintes déposées devant la Cour (avec plus de 10.000 plaintes enregistrées en 2005).

Parmi les sujets de préoccupations, on peut citer deux thèmes : la **Tchéchénie** et l'**abolition de la peine de mort**.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a voté une série de résolutions condamnant le comportement de l'armée russe lors de la deuxième guerre de **Tchéchénie**. Une délégation de l'assemblée, conduite par Lord Judd, s'est rendue dans la région du Caucase Nord en mars 2000 et ses membres se sont déclarés « *profondément bouleversés par la détresse et le traumatisme de la population civile dus à l'usage d'une force aveugle et disproportionnée de la part de l'armée russe* ». A la suite de cette mission, l'assemblée parlementaire a recommandé en avril 2000 au Comité des ministres de suspendre la participation de la Russie au Conseil de l'Europe et de retirer son droit de vote à la délégation russe. En définitive, le Conseil de l'Europe a décidé de retirer le droit de vote à la délégation russe, situation qui a perduré jusqu'en janvier 2001, ce qui a provoqué des réactions très vives de la partie russe. Selon les organisations non gouvernementales, les troupes russes continuent de se livrer à des détentions arbitraires, à des disparitions forcées et à des exécutions extrajudiciaires.

Le deuxième sujet de préoccupation porte sur l'**attitude de la Russie à l'égard de la peine de mort**. En effet, même si un moratoire sur la peine capitale est en vigueur depuis 1996 et qu'aucune exécution n'est intervenue depuis cette date, la Russie n'a toujours pas ratifié le sixième protocole à la Convention européenne des droits de l'homme sur l'abolition de la peine de mort. Cette « inaction » des autorités russes est d'autant moins compréhensible que les plus hautes autorités de l'État s'étaient engagées, en janvier 1995, sur un calendrier précis en trois ans pour l'adoption de cette mesure. Le Président Vladimir Poutine a déclaré, lors d'une rencontre avec des journalistes en février 2006, qu'il était personnellement hostile à la peine de mort mais qu'il devait tenir compte de l'opinion de la société et des députés russes, favorable à la peine capitale.

La Russie a exercé, au deuxième semestre 2006, la présidence du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Placée sous le signe de la construction d'une « Europe sans clivage », la présidence russe a fait preuve d'une très grande activité. Toutefois, la présidence russe a surtout privilégié les thèmes périphériques de l'organisation, comme la lutte contre le terrorisme, l'éducation, le sport ou le dialogue culturel, au détriment parfois de la protection des droits de l'homme, qui constitue pourtant le noyau dur des valeurs de cette organisation.

(1) Voir sur ce point Jean-Pierre Massias, « La Russie et le Conseil de l'Europe : dix ans pour rien ? », *Russie.Nei.Visions* n° 15, IFRI, janvier 2007.

## **2. Les effets de l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale**

Avec l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, plus qu'avec l'adhésion de la Finlande, l'Union européenne et la Russie se sont découverts des problèmes de voisinage. Lors du Sommet Union européenne-Russie, qui s'est tenu à Rome, en novembre 2003, la Russie avait ainsi exprimé son refus d'une extension automatique de l'accord de partenariat et de coopération aux dix futurs pays membres.

En effet, la Russie a adressé, en février 2004, à la Commission européenne un mémorandum énumérant quatorze sujets de préoccupation pour lesquels elle souhaitait obtenir des garanties avant l'élargissement. Les inquiétudes russes portaient notamment sur les relations commerciales, l'énergie, les questions vétérinaires et sanitaires, le transit des personnes et des marchandises entre Kaliningrad et le reste de la Fédération de Russie ou encore la situation des minorités russophones dans les pays baltes. La Russie craignait notamment que ses intérêts commerciaux avec chacun des pays d'Europe centrale et orientale et avec les pays baltes puissent être lésés.

Après de difficiles négociations, l'Union européenne et la Russie sont parvenues à un compromis. Le protocole d'extension de l'accord de partenariat et de coopération a été signé le 27 avril 2004 à Luxembourg. Parallèlement, l'Union européenne et la Russie ont adopté une déclaration conjointe, prévoyant une série de mesures concrètes visant à aider la Russie à faire face à la nouvelle situation née de l'élargissement.

L'extension de l'accord de partenariat et de coopération à la Roumanie et à la Bulgarie, qui ont rejoint l'Union européenne le 1<sup>er</sup> janvier 2007, a donné à nouveau l'occasion à la Russie de formuler des préoccupations identiques vis-à-vis de l'Union européenne.

Toutefois, les deux parties se sont accordées sur un protocole concernant l'extension de l'accord de partenariat et de coopération à la Roumanie et à la Bulgarie, qui est en cours d'adoption.

**La question du transit des personnes et des marchandises entre l'enclave de Kaliningrad et le reste de la Fédération de Russie semble avoir reçu une réponse satisfaisante pour les deux parties.**

***Kaliningrad : laboratoire des relations entre l'Union européenne et la Russie***

La région de Kaliningrad, qui compte près d'un million d'habitants sur un territoire de 15 100 km<sup>2</sup>, couvre l'ancienne partie septentrionale de la Prusse orientale, qui a été rattachée à l'Union soviétique après la seconde guerre mondiale.

Depuis la fin de l'URSS, en 1991, cette enclave russe n'a plus de continuité territoriale avec le reste de la Fédération de Russie, dont elle est géographiquement coupée par la Lituanie et la Biélorussie. De plus, du fait de l'élargissement de l'Union européenne du 1<sup>er</sup> mai 2004, la région de Kaliningrad est entourée de pays membres de l'Union européenne (Pologne et Lituanie).

La reprise de l'acquis de Schengen par la Lituanie a créé un différend important avec la Russie. En effet, elle mettait un terme au régime qui permettait le transit des citoyens russes entre la Fédération de Russie et l'enclave de Kaliningrad à travers le territoire lituanien, sans autre formalité que la présentation d'un document d'identité par l'introduction d'une obligation de visa pour les ressortissants russes.

Après de difficiles négociations, un accord a été trouvé fin 2002 sur la mise en place d'un régime de transit facilité pour les citoyens russes ainsi que pour les marchandises qui a commencé à s'appliquer le 1<sup>er</sup> juillet 2003.

Trois ans après l'entrée en vigueur de ce système de transit facilité, la Commission européenne a rendu un rapport en décembre 2006 qui dresse un bilan positif de son application. La question du transit pourrait toutefois resurgir avec l'entrée de la Lituanie dans l'espace Schengen.

En revanche, **la question du statut des minorités russophones dans les pays baltes demeure un sujet important de préoccupation pour les autorités russes**, comme me l'ont confirmé plusieurs personnalités, notamment Sergueï Mironov, Président du Conseil de la Fédération de Russie, lors de mon déplacement à Moscou.

### ***Les contentieux russo-baltes***

Les trois pays baltes, la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie, ont connu un destin historique commun : ces trois pays ont fait partie de l'empire russe, avant de connaître une brève indépendance entre 1920 et 1940, remise en cause par l'occupation soviétique puis allemande et l'intégration forcée à l'URSS au lendemain de la seconde guerre mondiale.

Ayant proclamé leur indépendance en 1991, ces trois pays ont fait le choix de se tourner vers l'Europe occidentale avec l'intégration dans l'OTAN et l'adhésion à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004.

**La question des minorités russophones** revêt une acuité différente selon les trois pays baltes. Elle est faible en Lituanie où la minorité russophone ne représente que 10 % des 3,8 millions d'habitants, alors que cette proportion est de 30 % en Estonie (400 000 personnes), et 40 % en Lettonie (900 000 personnes).

La forte concentration territoriale des minorités russophones, la dégradation de leur niveau de vie et leur sentiment d'abandon ont fait de ces populations la pierre d'achoppement des relations russo-baltes. Ces tensions se sont cristallisées autour des conditions d'obtention de la nationalité et du statut des personnes n'ayant pas obtenu la citoyenneté de ces pays.

En Lituanie, le choix (dit de l'« option zéro ») a été fait d'accorder la citoyenneté lituanienne à tous ceux qui possédaient un permis de résidence permanent depuis dix ans. Près de 90 % des représentants des minorités nationales ont obtenu la nationalité lituanienne, à la grande satisfaction de la Russie.

En revanche, la Lettonie et l'Estonie ont choisi une autre voie (dite de l'« option 1940 ») qui consiste à ne reconnaître un droit de naturalisation automatique qu'aux citoyens de ces pays avant l'invasion soviétique et à leurs descendants ainsi qu'aux enfants nés sur le sol national après 1992 d'un parent ayant la nationalité. Quant aux autres arrivés pendant la période soviétique, ils ont dans leur majorité refusé de se plier à la procédure qui conditionne l'attribution de la citoyenneté à la réussite d'un examen de connaissance de la langue et de la Constitution, qui a été vivement critiqué par la Russie.

Les personnes n'ayant pas obtenu la citoyenneté de ces pays sont devenues *de facto* apatrides si elles n'avaient demandé aucune citoyenneté (380 000 en Lettonie et 250 000 en Estonie). En 1998, certains ont obtenu, sous la pression de la Communauté internationale, un passeport « gris » de non citoyen, leur permettant de voyager et de jouir de certains droits.

La Russie n'a eu de cesse d'invoquer la question des minorités russophones dans ses discussions avec l'Union européenne en arguant de la violation des droits de l'homme dont feraient l'objet ces personnes. Pour la Commission européenne, les pays baltes respectent tous les critères imposés par l'Union européenne en ce qui concerne le traitement des minorités, ce qui a été confirmé par les missions d'observation des organisations européennes indépendantes de défense des droits de l'homme (1).

**Le tracé des frontières entre les pays baltes et la Russie** a constitué une autre pierre d'achoppement dans les relations entre ces pays. En effet, la frontière administrative tracée à l'époque soviétique ne recoupe pas exactement les frontières de 1920. À cet égard, on peut se féliciter de la signature, le 27 mars 2007, d'un traité frontalier entre la Lettonie et la Fédération de Russie, qui fait suite à un premier traité avec la Lituanie. Un autre traité avec l'Estonie devait également être conclu mais sa signature pourrait être retardée en raison des fortes tensions actuelles.

Le gouvernement estonien a, en effet, décidé récemment de déplacer le **mémorial russe de la deuxième guerre mondiale**, une statue en bronze représentant un soldat soviétique, situé dans le centre de la capitale, pour l'installer dans le cimetière militaire. Cette décision a été vivement contestée par la population russophone et par la Russie et a donné lieu à des incidents violents, tant en Estonie, qu'en Russie. L'ambassadeur d'Estonie à Moscou a fait l'objet d'une agression, ce qui a été dénoncé par l'Union européenne.

Cette affaire illustre la « guerre des mémoires » qui oppose les Pays Baltes à la Russie. L'Estonie reproche ainsi à la Russie de ne pas reconnaître l'occupation soviétique, alors que pour la Russie, qui a payé un lourd tribut pendant la seconde guerre mondiale avec vingt millions de morts, la question des monuments revêt une sensibilité particulière. Ainsi, au moment de la réunification allemande, le dernier président de l'URSS, Mikhaïl Gorbatchev, avait beaucoup insisté sur cette question.

*(1) Anaïs Marin, « dix ans de relations russo-baltes », Le courrier des pays de l'Est, n° 1003, mars 2000*

### **3. Le système de bouclier anti-missiles américain**

L'annonce, en janvier dernier, du déploiement d'éléments du système de bouclier anti-missiles américain en Pologne et en République tchèque a aussitôt suscité de vives critiques de la part des autorités russes.

Ainsi, le Président Vladimir Poutine, dans un discours prononcé à Munich, le 10 février 2007, a dénoncé l'unilatéralisme des États-Unis. Il a contesté la réalité d'une menace balistique émanant de l'Iran et il a mentionné les risques d'une nouvelle course aux armements en Europe.

Plus récemment, les autorités russes ont annoncé un moratoire sur l'application du traité sur les forces conventionnelles en Europe, conclu en 1990 entre les pays du Pacte de Varsovie et les pays membres de l'OTAN, et dont la version modifiée de 1999 n'a pas été ratifiée par les pays de l'OTAN en raison du maintien de bases militaires russes en Moldavie et en Géorgie.

Si le bouclier anti-missiles présente par définition un caractère défensif et que le déploiement d'éléments de ce système en Pologne et en République tchèque résulte d'une initiative strictement bilatérale entre les États-Unis et les

pays concernés, il est cependant regrettable que l'Union européenne ait été jusqu'à présent tenue à l'écart.

Il est symptomatique, à cet égard, que le ministre allemand des affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, ait souligné la nécessité de discuter de cette question au sein de l'OTAN, sans mentionner l'Union européenne. Seul le Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana, a insisté sur la nécessité de débattre de cette question entre les États membres de l'Union européenne.

Il est surprenant que, ni au niveau du Comité politique et de sécurité, ni au niveau du Conseil des ministres, ni même au sein du Conseil européen, ce sujet n'ait pas été évoqué.

**Comment expliquer que, sur une question de cette importance qui concerne directement la protection du territoire et des citoyens européens, il n'y ait eu jusqu'à présent aucun débat au sein de l'Union européenne ? Ne serait-il pas légitime que les responsables européens discutent aussi entre eux de ce sujet ?**

Ce dossier présente, en effet, une importance cruciale pour la sécurité de l'Europe, pour l'avenir de la politique européenne de sécurité et de défense et la création d'une défense européenne autonome. **Sommes-nous disposés à laisser l'entière responsabilité de la protection du territoire européen à nos amis américains, qui décideraient seuls de la mise en œuvre du système ?** Quelles seraient, par exemple, les conséquences de l'interception d'un missile doté d'armes de destruction massive au dessus de l'Europe au niveau de ses débris ?

**Il paraît également indispensable de nouer une concertation étroite avec la Russie sur cette question, afin de dissiper les craintes et les malentendus.**

### *Le système de défense anti-missiles américain*

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001, qui ont mis en évidence la vulnérabilité du territoire national américain, ainsi que la menace de tirs de missiles, éventuellement dotés d'armes de destruction massive, en provenance de pays jugés hostiles, comme l'Iran ou la Corée du Nord, ont renforcé la détermination des autorités américaines d'édifier un système de défense anti-missiles protégeant l'intégralité du territoire américain et celui de ses alliés.

Si les États-Unis avaient lancé dès les années 1950 des recherches sur la création d'un tel système, l'édification d'un système de défense anti-missiles (« *Missile Defense* ») a été, en effet, considérablement accélérée sous la présidence de George W. Bush. Ainsi, depuis 2002, ce programme du Pentagone aurait bénéficié d'une dotation d'environ 10 milliards de dollars par an. Par ailleurs, l'hypothèque du traité américano-russe ABM (« *Anti Ballistic Missiles* ») de 1972, interdisant le déploiement d'un tel système, a été levée avec le retrait unilatéral des États-Unis de ce traité en juin 2002, malgré les protestations de la Russie.

Le bouclier anti-missiles américain devrait reposer sur un système complexe composé de senseurs (radars et satellites), d'intercepteurs (terrestres, mais aussi à partir de navires, d'avions, voire de satellites) et d'un système de gestion de l'engagement, qui analyserait les données fournies par les radars et satellites d'alerte pour identifier les têtes assaillantes, engager les intercepteurs et leur transmettre en vol les informations relatives à la trajectoire des têtes. Ce système aurait pour vocation de protéger le territoire américain, mais aussi celui des pays alliés ou amis, ainsi que les forces déployées.

Une première composante terrestre en Alaska a été déclarée opérationnelle en 2004 et l'amélioration des cinq grands radars d'alerte rapide actuellement utilisés par les États-Unis (dont un est situé au Groenland et un autre au Royaume-Uni) est en cours.

Le 22 janvier dernier, les États-Unis ont officiellement demandé à la République tchèque et à la Pologne d'accueillir, respectivement un radar servant à détecter des tirs de missiles et une batterie de dix intercepteurs ou « missiles anti-missiles ». Cette demande a reçu un accueil favorable à Prague et à Varsovie, mais elle a suscité une vive réaction de la part de la Russie. L'ensemble pourrait être opérationnel à partir de 2011 et représenterait un coût de 3,5 milliards de dollars.

Bien qu'il existe encore de sérieux doutes chez les experts sur l'efficacité d'un tel système, la détermination des autorités américaines à se doter d'une défense anti-missiles semble totale.

De son côté, l'OTAN s'est engagée depuis 1999 dans un projet de défense anti-missiles balistiques de théâtre, destiné à protéger les troupes déployées dans le cadre d'opérations extérieures contre les missiles de courte portée. Une étude de faisabilité portant sur un système de défense anti-missiles du territoire a été également lancée en 2002. Toutefois, compte tenu de son coût, estimé à 27 milliards d'euros, ce projet n'a pas été mené plus avant. De fait, le seul programme de défense contre les missiles de longue portée en Europe est américain.

## ***B. UN EXEMPLE ARCHÉTYPIQUE : LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE***

En n'hésitant pas à couper le robinet de gaz et de pétrole à deux reprises pour dicter ses conditions à ses voisins – l'Ukraine en janvier 2006 puis la Biélorussie en janvier 2007 – la Russie est apparue comme une superpuissance énergétique prête à se servir de l'arme énergétique à des fins tant économiques que politiques. Dans le même temps, ces deux crises ont révélé aux yeux des Européens la forte dépendance énergétique de l'Union européenne vis-à-vis de la Russie. Elles amènent donc à s'interroger sur la stratégie énergétique de l'Union européenne à l'égard de la Russie.

### **1. L'énergie au service du projet politique russe**

#### *a) Un géant énergétique*

La Russie est devenue, avec Vladimir Poutine, un acteur de premier plan sur la scène énergétique mondiale.

Après avoir fortement chuté après la disparition de l'Union soviétique (de près de 50 % pour le pétrole), la production pétrolière et gazière russe a retrouvé en 2006 le niveau de 1990. **La Russie est aujourd'hui le premier producteur et le premier exportateur mondial de gaz naturel. Elle est également le troisième producteur** (derrière l'Arabie Saoudite et les États-Unis) et le **deuxième exportateur mondial de pétrole**.

**Elle détient environ 30 % des réserves mondiales de gaz naturel**, ce qui la place au premier rang devant l'Iran et le Qatar (avec chacun près de 15 %), loin devant les autres pays producteurs. **Elle dispose aussi de 6 % des réserves mondiales de pétrole, de 20 % des réserves mondiales de charbon et de 14 % des réserves mondiales d'uranium**. Au total, la Russie est aujourd'hui le premier exportateur mondial d'énergie (électricité, pétrole et gaz).

#### *b) La reprise en main du secteur énergétique par l'État*

Alors que le secteur énergétique avait été largement privatisé dans les années 1990 sous la présidence de Boris Eltsine, les deux mandats successifs de Vladimir Poutine ont donné lieu à une reprise en main par l'État. L'affaire de la nationalisation de la compagnie pétrolière indépendante Ioukos et la condamnation de ses dirigeants, notamment Mikhaïl Khodorkovsky, en a offert l'illustration la plus marquante.

Actuellement, **l'État contrôle environ 30 % de la production pétrolière et 87 % de la production de gaz**. La seule exception concerne le marché de l'électricité dont le gouvernement russe souhaite la libéralisation. La principale entreprise russe d'électricité (RAO EES Rossia), qui est la plus grande compagnie d'électricité du monde, doit ainsi être scindée en différentes

sociétés, dont certaines pourraient être privatisées. Gazprom illustre à lui seul le poids de l'État dans le secteur de l'énergie.

### **Gazprom (1)**

Héritier des différentes structures ministérielles qui ont organisé l'industrie du gaz en Union soviétique puis en Russie, Gazprom est devenue une entreprise en 1989 puis une société d'actionnaires en 1993 dénommée OAO Gazprom.

Il s'agit de la plus grande société russe (400.000 employés) et du plus gros producteur de gaz au monde : Gazprom contrôle aujourd'hui 94 % de la production de gaz naturel en Russie et 25 % de l'ensemble des réserves mondiales. Elle possède également la totalité de l'infrastructure de transport de gaz en Russie et toutes les stations de compression. C'est aussi la seule entreprise autorisée à exporter du gaz hors de la Russie. L'activité de Gazprom ne se limite pas au gaz. Elle est également présente dans l'électricité, le nucléaire, le pétrole, la pétrochimie et le nucléaire. Gazprom contrôle aussi plusieurs chaînes de télévision et des journaux, une compagnie d'assurance et même des équipes de football en Russie et à l'étranger.

La capitalisation boursière de Gazprom, qui était de 269 milliards de dollars en mai 2006, la place au troisième rang mondial.

En 2005, l'État russe est devenu son actionnaire majoritaire avec la moitié plus une action. 7,45 % du capital est détenu par des actionnaires non résidents, dont l'entreprise allemande E.ON.

Le Président de Gazprom, Alexeï Miller, est un proche de Vladimir Poutine, de même que le Président du Conseil d'administration, Dimitri Medvedev, qui a dirigé l'administration présidentielle avant de devenir Vice-premier ministre. Le ministre du développement économique et du commerce, German Gref, et le ministre de l'industrie et de l'énergie, Viktor Khristenko, sont également membres du Conseil d'administration de Gazprom.

*(1) Christophe-Alexandre Paillard, « Gazprom : mode d'emploi pour un suicide énergétique », Russie.Nei.Visions n° 17, IFRI, mars 2007.*

Cette reprise en main du secteur énergétique par l'État n'est pas surprenante, dans la mesure où ce secteur constitue aujourd'hui le seul attribut de puissance dont dispose la Russie, compte tenu des difficultés de son industrie, de l'état déplorable de ses forces militaires et de sa faiblesse démographique. On constate d'ailleurs le même phénomène dans d'autres pays producteurs, comme l'Arabie Saoudite, le Venezuela, et, dans une moindre mesure, la Norvège.

Il faut également reconnaître que la privatisation des entreprises de ce secteur sous la présidence de Boris Eltsine s'était faite dans des conditions extrêmement favorables aux « oligarques ».

Enfin, il convient de mentionner qu'il s'agit là d'une conviction profonde du Président de la Russie puisque après avoir quitté, à l'été 1996, ses fonctions à la mairie de Saint-Pétersbourg, Vladimir Poutine avait soutenu une thèse qui portait précisément sur la place des matières premières – en particulier des hydrocarbures – dans le développement économique de la Russie et sur le rôle central de l'État, considéré comme le garant de l'intérêt national et devant donc, à ce titre, disposer des leviers nécessaires à l'impulsion d'une politique industrielle (1).

*c) Le principal vecteur de la politique étrangère russe*

Si l'énergie est à l'intérieur l'instrument privilégié de contrôle du Kremlin sur l'économie, elle constitue à l'extérieur un vecteur important de la politique étrangère russe. En effet, aujourd'hui, les hydrocarbures jouent, dans une très large mesure, le rôle de l'armée et de la puissance nucléaire à l'époque soviétique.

Cette diplomatie énergétique s'articule autour de **trois principaux objectifs**.

**Premier objectif : sécuriser les voies d'exportation.** La disparition de l'URSS et l'apparition de nouveaux États indépendants eux-mêmes producteurs de pétrole ou de gaz (Kazakhstan et Azerbaïdjan pour le pétrole, Turkménistan pour le gaz) ou jouant un rôle essentiel en matière de transit (Ukraine et Biélorussie) ont alimenté en Russie un sentiment de vulnérabilité croissant face au risque politique lié au transit des hydrocarbures vers les marchés ouest-européens. Dès lors, la Russie cherche à prendre le contrôle des infrastructures de transport des hydrocarbures, de manière à préserver son rôle central dans ce domaine.

Ainsi, la Russie s'est assurée le contrôle d'une grande partie des ressources et de la totalité du réseau de transport des hydrocarbures dans les républiques d'Asie centrale.

C'est aussi dans ce contexte qu'il faut appréhender la crise du gaz entre la Russie et l'Ukraine ou entre la Russie et la Biélorussie.

---

(1) Arnaud Dubien, « Energie, l'arme fatale du Kremlin », *Politique Internationale*, n°111, printemps 2006, p.371-386.

### **La crise gazière entre la Russie et l'Ukraine de l'hiver 2005**

La situation géographique de l'Ukraine entre l'Union européenne et la Russie, lui confère un rôle pivot en matière d'approvisionnement énergétique. Elle détient ainsi le deuxième plus grand réseau de gazoducs et oléoducs au monde après la Russie. 80 % des exportations de gaz russe et 40 % des exportations de pétrole vers l'Union européenne transitent par l'Ukraine.

Si le contentieux énergétique entre la Russie et l'Ukraine n'est pas nouveau, la Russie accusant l'Ukraine de « siphonner » le gaz russe transitant sur son territoire à destination de l'Europe, il a pris une nouvelle dimension après la révolution orange et l'élection à la présidence de Viktor Iouchtchenko, désireux de renforcer les liens de son pays avec l'Union européenne et l'OTAN.

C'est dans ce contexte politique tendu que Gazprom a décidé de cesser de subventionner à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006 le gaz livré à l'Ukraine et d'aligner son prix sur le cours mondial. Cette décision a suscité une crise ouverte entre la Russie et l'Ukraine, la Russie coupant le robinet de gaz le 1<sup>er</sup> janvier 2006, ce qui a provoqué des perturbations dans plusieurs pays européens. En définitive, cette crise s'est dénouée le 3 janvier 2006, le gouvernement ukrainien acceptant une augmentation du prix du gaz et une prise de contrôle indirecte par Gazprom, tant du réseau de transport des hydrocarbures, que de la distribution locale d'électricité.

### **La crise gazière entre la Russie et la Biélorussie de l'hiver 2006**

A l'image de la crise avec l'Ukraine, la crise entre la Russie et la Biélorussie durant l'hiver 2006 fut provoquée par la décision de Gazprom de cesser de subventionner le gaz livré à la Biélorussie, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007, pour aligner son prix sur le cours mondial.

Après de difficiles négociations, un accord fut trouvé entre Minsk et Moscou sur un prix de livraison du gaz inférieur au cours mondial, en contrepartie de la cession à Gazprom de la moitié du capital de l'entreprise publique assurant la gestion du réseau de gazoducs sur le territoire biélorusse.

Toutefois, la Biélorussie ayant établi une taxe sur le pétrole russe transitant par son territoire, la Russie a suspendu pendant plusieurs jours ses exportations de pétrole brut par l'oléoduc dit de l'« amitié » qui alimente en pétrole l'Union européenne, avant de trouver finalement un compromis avec la Biélorussie le 11 janvier 2007.

**Deuxième objectif : acquérir des actifs à l'étranger**, notamment dans l'Union européenne. Ainsi, soucieux de préserver ses positions dominantes en Europe orientale, Gazprom a pris des participations dans plusieurs sociétés de

distribution des pays importateurs, notamment en Slovaquie, en Hongrie, en Pologne ou dans les pays baltes.

**Troisième objectif : diversifier les débouchés en direction des États-Unis ou de l'Asie et nouer des alliances avec les autres pays producteurs.** Depuis déjà plusieurs années, les dirigeants russes expriment leur volonté de réorienter les exportations de gaz de l'Europe vers les États-Unis ou vers l'Asie (Chine, Japon, Corée du Sud). En septembre dernier, le Président Vladimir Poutine avait annoncé que la Russie exporterait 30 % de ses hydrocarbures vers l'Asie d'ici dix ou quinze ans, contre seulement 3 % aujourd'hui. C'est ainsi que, à l'occasion de la visite de Vladimir Poutine en Chine, les 21 et 22 mars 2006, a été annoncé le lancement de projets de construction d'oléoducs et de gazoducs vers la Chine, notamment le gazoduc Altai, dont le coût est estimé à 14 milliards de dollars et qui devrait permettre d'acheminer, à partir de 2011, 30 milliards de mètres cubes de gaz par an vers la Chine.

Enfin, le Président Vladimir Poutine multiplie les déplacements dans les autres pays fournisseurs d'énergie, notamment dans le Golfe, et il a plusieurs fois exprimé son intérêt pour un renforcement du partenariat avec les autres pays producteurs, voire un cartel des pays producteurs, une sorte d'OPEP du gaz. Toutefois, si elle a suscité l'intérêt de certains pays, comme l'Iran ou le Venezuela, elle s'est heurtée aux réticences des pays du Golfe et de l'Égypte. Ainsi, le vice-ministre des affaires étrangères du Qatar, Mohammed Al-Roumaihi, a déclaré récemment : « *L'idée d'une OPEP du gaz est avant tout politique. Elle a été suggérée par le Président Poutine, dont le pays a des objectifs stratégiques précis* ».

## **2. La Russie est-elle un partenaire fiable en matière d'énergie ?**

*a) La Russie est aujourd'hui le premier fournisseur d'hydrocarbures de l'Union européenne*

**La Russie est, en effet, le premier fournisseur de gaz naturel des Vingt-sept** (avec 40 % des importations, ce qui représente 19 % de la consommation totale de gaz de l'Union européenne) et le **deuxième fournisseur de pétrole** (avec 20 % des importations et 16 % de la consommation totale).

**La dépendance énergétique à l'égard de la Russie varie cependant fortement entre les pays.** Si de nombreux pays d'Europe centrale ou orientale dépendent entièrement de la Russie pour leur approvisionnement en gaz, comme la Slovaquie ou les Pays Baltes, la part du gaz russe est de 80 % en Pologne, 65 % en Autriche, 37 % en Allemagne et en Italie et 24 % en France.

**Cette dépendance énergétique de l'Union européenne vis-à-vis de la Russie devrait fortement s'accroître dans les prochaines années.**

La Commission européenne estime que, d'ici vingt ou trente ans, 70 % des besoins énergétiques de l'Union européenne devront être assurés par les importations, contre 50 % aujourd'hui.

C'est surtout la dépendance en matière de gaz qui devrait augmenter dans les prochaines décennies, compte tenu de la hausse de la consommation dans l'Union européenne et de l'épuisement du gisement gazier en Mer du Nord. Selon l'Agence internationale de l'énergie, la demande européenne de gaz devrait augmenter de 50 % d'ici 2020 et, selon le ministère russe de l'énergie, la Russie pourrait fournir 70 % du gaz importé par les pays européens (contre 40 % aujourd'hui).

*b) Les incertitudes pour l'avenir*

Les crises du gaz entre la Russie et l'Ukraine, puis entre la Russie et la Biélorussie, ont suscité des interrogations sur la crédibilité de la Russie en tant que principal fournisseur d'énergie. La plupart des interlocuteurs russes rencontrés à Moscou se sont toutefois efforcés de « minimiser » ces craintes. Comme l'a rappelé Sergueï Kouprianov, porte-parole de Gazprom, **au plus fort de la guerre froide, Moscou n'a jamais manqué à ses engagements contractuels vis-à-vis de ses partenaires européens.** Il est vrai que la dépendance en matière énergétique est mutuelle, l'Union européenne représentant le principal débouché des exportations d'hydrocarbures de la Russie.

L'ensemble des experts s'accorde à rejeter l'hypothèse d'un chantage énergétique de la part de la Russie vis-à-vis de l'Union européenne. À cet égard, la proposition du Président polonais Lech Kaczynski de créer une sorte de « OTAN de l'énergie » incluant les États-Unis ne paraît pas justifiée. En revanche, **il existe une réelle inquiétude sur la capacité de la Russie à honorer ses engagements vis-à-vis de l'Union européenne en matière d'approvisionnement en hydrocarbures, compte tenu de la hausse de la consommation intérieure et du manque d'investissements.** Cela concerne, en particulier, l'approvisionnement en gaz.

Actuellement, Gazprom produit environ 550 milliards de mètres cubes de gaz par an, auxquels s'ajoutent 100 milliards de mètres cubes produits par les producteurs russes indépendants ou importés d'Asie centrale, soit au total un volume annuel de plus de 650 milliards de mètres cubes. Près des deux tiers sont consacrés à la consommation intérieure, tandis que 75 milliards de mètres cubes sont exportés vers les pays de l'ex-URSS et environ 150 milliards de mètres cubes vers l'extérieur, essentiellement vers l'Union européenne.

La « stratégie énergétique », adoptée par le gouvernement russe en 2003, fixe pour objectif une production de gaz située dans une fourchette allant de 635 à 665 milliards de mètres cubes en 2010 et entre 680 et 730 milliards de

mètres cubes à l'horizon 2020. Or, depuis 2005, et malgré la forte hausse du prix des hydrocarbures, la production de gaz et de pétrole a tendance à stagner.

En effet, la production actuelle de gaz naturel en Russie repose principalement sur trois grands gisements situés en Sibérie occidentale (Medvejié, Ourengoï et Iambourg), qui représentent, à eux seuls, entre 70 et 80 % de la production totale. Ces trois gisements, qui sont exploités depuis une trentaine d'années, sont en voie d'épuisement. Or, malgré la découverte de plusieurs champs gaziers, en particulier le gisement de Shtokman situé en mer de Barents découvert en 1988, **aucun nouveau gisement n'a été mis en exploitation en Russie depuis plus de vingt ans.** La principale raison tient à l'ampleur des investissements qui seraient nécessaires pour exploiter ces nouveaux gisements.

Le développement d'un nouveau gisement gazier, comme celui de la péninsule de Yamal situé en Sibérie occidentale, nécessiterait des investissements d'environ 25 milliards de dollars, auxquels s'ajouteraient des investissements de 40 milliards de dollars pour réaliser les infrastructures de transport nécessaires pour acheminer le gaz extrait de ce champ. Le gisement de Shtokman dispose également de réserves très importantes qui permettraient à elles seules de couvrir les besoins de l'Union européenne pour les vingt-cinq prochaines années. Mais les conditions d'exploitation extrêmement dures de ce champ situé en pleine mer, à 600 km des côtes et à 300 m de profondeur, dans des eaux partiellement gelées en hiver et avec une forte présence d'icebergs, supposent des investissements et des moyens techniques de grande envergure.

Au total, **le secteur gazier nécessiterait des investissements colossaux de l'ordre de 300 milliards de dollars d'ici 2020.** À titre de comparaison, les investissements russes dans le secteur du gaz auraient représenté l'an passé une dizaine de milliards de dollars dont la moitié consacrée à l'entretien des gazoducs existants.

Mais alors qu'il est évident que la Russie ne pourra assumer à elle seule des investissements de cette ampleur, le gouvernement russe multiplie les obstacles aux investissements des entreprises occidentales dans le secteur de l'énergie. En effet, les contrats de partage de production conclus entre les entreprises occidentales et les sociétés russes dans les années 1990 sont aujourd'hui remis en cause par les autorités russes, à l'image de l'accord sur l'exploitation du gisement pétrolier Sakhaline 3, qui avait été conclu en 1993 entre l'entreprise pétrolière russe Rosneft et les entreprises américaines Chevron Texaco et Exxon Mobil, et qui a été remis en cause en 2004. De même, alors que cinq compagnies étrangères, les norvégiens Statoil et Norsk Hydro, les américains Conoco Phillips et Chevron Texaco, ainsi que le français Total, avaient été présélectionnés en 2005 pour participer au développement du gisement de Shtokman, Gazprom a annoncé brutalement, en octobre 2006, qu'il entendait développer seul ce gisement, avant de revenir sur sa position récemment.

Il convient également de mentionner que, après avoir pris beaucoup de retard, notamment en raison de la catastrophe de Tchernobyl en 1986, la Russie souhaite développer fortement l'énergie nucléaire. Elle a ainsi lancé un ambitieux programme de construction de nouvelles centrales nucléaires, avec l'objectif de faire passer la production d'électricité produite à partir du nucléaire de 17 % à 22 % à l'horizon 2020, ce qui impliquerait la construction d'au moins une quarantaine de nouveaux réacteurs. Si cette stratégie est réellement mise en œuvre, elle permettrait à la Russie d'économiser ses ressources en gaz qui sont actuellement utilisées pour la production d'électricité pour les réorienter vers les exportations. Mais, là encore, les investissements nécessaires sont gigantesques.

**Les besoins d'investissements du secteur énergétique russe dans son ensemble sont évalués par la Commission européenne à 735 milliards de dollars d'ici 2030.** Le fonds de stabilisation, créé par le gouvernement russe et alimenté par le surplus de recettes tirées de l'exportation des hydrocarbures, est quant à lui approvisionné aujourd'hui à hauteur de 85 milliards de dollars.

*c) Existe-t-il une réelle stratégie énergétique russe qui soit viable sur le long terme ?*

Dans ces conditions, il existe chez les experts de fortes inquiétudes sur la capacité de la Russie à honorer ses engagements d'approvisionnement en gaz de l'Union européenne dans les prochaines années. À cet égard, la principale incertitude porte sur l'évolution de la consommation intérieure.

Ainsi, **selon un scénario pessimiste**, fondé sur une hausse de la consommation interne de gaz au rythme actuel (+ 6 % par an dans le district de Moscou), **à partir de 2012, la Russie ne pourrait plus honorer ses contrats actuels avec l'Union européenne.** Dans ce contexte, le contrôle de l'importation de gaz en provenance d'Asie centrale, notamment du Turkménistan, pourrait revêtir une importance majeure pour la Russie.

Interrogés sur ce point, les experts du CERA (Cambridge Energy Research Associate's Office) ont estimé que **la question du calendrier des réformes sera cruciale, tant pour la Russie, que pour l'Union européenne.**

Compte tenu des réserves gigantesques dont dispose ce pays, rien ne s'oppose en théorie à ce que la Russie puisse assurer à l'avenir à la fois la consommation sur le marché domestique et l'approvisionnement en gaz de l'Union européenne, voire de l'Asie. Toutefois, il est indispensable que la Russie développe le plus rapidement possible l'exploitation de nouveaux gisements. Les responsables russes rencontrés à Moscou, notamment le porte-parole de Gazprom, se sont montrés rassurants. Il est vrai que l'on assiste à une prise de conscience récente en Russie de ces enjeux.

Ainsi, le gouvernement russe a décidé, malgré la rudesse de l'hiver russe avec des températures pouvant atteindre parfois entre - 40 et - 60° C, une

hausse de 15 % par an en termes réels du prix du gaz sur le marché domestique avec une convergence à terme en 2012 entre le prix intérieur et le prix extérieur. Le prix du gaz sur le marché domestique (40 dollars pour 1 000 mètres cubes) est cinq fois inférieur au prix du gaz sur le marché mondial (200 dollars pour 1 000 mètres cubes). Même si l'on soustrait la taxe d'exportation (de 30 %) et le coût du transport, le prix du gaz payé par le consommateur européen (environ 100 dollars pour 1 000 mètres cubes) représente plus du double du prix payé par le consommateur russe. Or, du fait des prix peu élevés sur le marché domestique, les particuliers et les entreprises ne sont pas incités à réduire leur consommation. De leur côté, les producteurs, comme Gazprom, sont peu enclins à investir dans l'exploitation de nouveaux gisements, mais plutôt à participer à la distribution dans les pays européens (70 % des bénéfices de Gazprom sont tirés des exportations de gaz vers l'Union européenne).

Quels seront les effets de cette hausse du prix du gaz sur le marché domestique ? D'un côté, on peut penser que cette mesure entraînera une réduction de la consommation intérieure et un effort accru en matière d'économies d'énergie, ainsi que des profits plus importants et une augmentation des investissements, ce qui pourrait favoriser la capacité d'exportation de la Russie. Mais, d'un autre côté, la convergence entre le prix du gaz payé par le consommateur russe et le cours mondial pourrait entraîner à l'avenir une concurrence accrue entre le gaz destiné au marché domestique et le gaz destiné aux exportations.

**Il existe aussi en Russie un énorme potentiel en matière d'efficacité énergétique et d'économies d'énergie.** La Russie consomme, en effet, trois fois plus d'énergie que l'Union européenne par unité de PIB. À titre anecdotique, on peut citer la régulation de la température par l'ouverture des fenêtres ou encore le fait que neuf particuliers sur dix ne disposent pas de compteur individuel de gaz. Selon certaines études, la Russie pourrait économiser jusqu'à un quart de sa consommation intérieure de gaz. Or, il n'existe aucune politique publique ou privée destinée à renforcer l'efficacité énergétique et à faire la chasse aux gaspillages.

Par ailleurs, il existe de fortes déperditions en Russie en raison de la vétusté des infrastructures, les gazoducs existants ayant été construits dans les années 1970. Les fuites de gaz en Sibérie sont estimées à 10 % de la production, ce qui représente l'équivalent de la consommation annuelle de la France. Le gaz associé détruit par torchage illustre à lui seul le gaspillage actuel d'énergie en Russie. En effet, compte tenu du monopole de transport et d'exportation du gaz naturel de Gazprom, les autres producteurs de gaz, notamment les entreprises pétrolières qui extraient du gaz associé sont contraints de vendre le gaz à Gazprom au prix fixé par ce dernier. Or, ce prix est fixé à un niveau tellement bas qu'il est plus rentable pour les entreprises pétrolières de se débarrasser du gaz associé en le brûlant plutôt que de le vendre à Gazprom. On estime ainsi qu'entre 20 et 50 milliards de mètres cubes de gaz sont perdus par torchage

chaque année, ce qui représente entre 10 et 20 % du total des exportations. C'est une catastrophe écologique, en raison des émissions de CO<sup>2</sup>. C'est aussi une perte sèche, tant pour la Russie, que pour l'Union européenne. Afin d'éviter un tel gaspillage, il faudrait au minimum que les producteurs privés puissent vendre le gaz associé à un prix attractif à Gazprom ou, dans l'idéal, que les producteurs privés puissent utiliser sans entraves le réseau d'infrastructures de Gazprom pour exporter le gaz vers l'extérieur.

### **3. Quelle stratégie énergétique pour l'Union européenne face à la Russie ?**

#### *a) Le « dialogue énergétique » n'a pas produit les résultats escomptés*

Lors du Sommet de Paris, en octobre 2000, l'Union européenne et la Russie ont lancé un « **dialogue énergétique** » à l'initiative de l'ancien Président de la Commission européenne, Romano Prodi. Ce dialogue, établi dans le cadre de l'accord de partenariat et de coopération, vise à développer les relations énergétiques entre l'Union européenne et la Russie avec l'objectif d'établir à terme un véritable partenariat énergétique. Il couvre à la fois l'électricité, le pétrole, le gaz et le nucléaire.

Ses principaux axes sont les suivants :

- assurer tant la sécurité de l'offre que de la demande d'énergie ;
- établir une coopération en matière d'économies d'énergie ;
- rationaliser les infrastructures de production et de transport ;
- mettre en avant l'importance des interconnexions des réseaux électriques ;
- faciliter les investissements.

Ce dialogue énergétique a pris une dimension politique avec la création d'un Conseil permanent de partenariat des ministres de l'énergie, dont la première réunion s'est tenue en octobre 2005.

Le bilan que l'on peut tirer du dialogue énergétique, six ans après sa création, est toutefois **mitigé**. Certes, il a permis des discussions sur des sujets d'intérêt commun, comme les contrats d'approvisionnement à long terme, mais il n'a pas permis véritablement d'aller au-delà du stade du dialogue et de lancer des projets de coopération concrets.

**En réalité, l'approche commune a montré ses limites et les relations en matière d'énergie sont restées fortement bilatérales.** Le projet de gazoduc entre l'Allemagne et la Russie en a offert l'illustration la plus forte.

### ***Le projet de gazoduc Nord européen***

Le 8 septembre 2005, le Président russe Vladimir Poutine et le chancelier allemand Gerhard Schröder ont signé à Berlin un accord sur la construction d'un gazoduc de 1200 km de long sous la Mer Baltique permettant de relier directement la Russie à l'Allemagne : le North European Gas Pipeline.

Basé sur un consortium, contrôlé à 51 % par Gazprom et à 49 % par des compagnies allemandes (BASF et E.ON) et à la tête duquel a été nommé Gerhard Schröder après sa démission du poste de chancelier, ce gazoduc devrait entrer en fonction en 2010 et acheminer environ 27,5 milliards de m<sup>3</sup> de gaz par an, soit le quart de la consommation annuelle de l'Allemagne en 2006. Il pourrait être complété par un second tube, permettant de doubler ses capacités, et par des extensions vers la péninsule scandinave, l'enclave russe de Kaliningrad, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Étant donné que son tracé permet de contourner la Pologne, l'Ukraine et les Pays Baltes, pays de transit des hydrocarbures russes et jugés hostiles par Moscou, il a suscité des critiques dans ces pays. L'ancien ministre polonais de la défense, Radek Sikorski, a même en avril 2006 comparé ce projet au pacte germano-soviétique du 23 août 1939. Ce projet a également soulevé des inquiétudes en Finlande, en raison de son impact environnemental, et en Suède, où l'on craint qu'il ne serve de centre d'observation et d'espionnage.

#### *b) Le débat sur la ratification du traité sur la Charte de l'énergie est aujourd'hui largement dépassé*

Un important sujet de désaccord entre l'Union européenne et la Russie concerne l'avenir du **traité sur la Charte de l'énergie**. En effet, l'Union européenne continue d'exiger de la Russie qu'elle ratifie le traité, alors que le gouvernement russe actuel s'est toujours refusé à prendre une telle mesure.

Les personnalités russes rencontrées ont expliqué, en effet, que « *ce texte avait été élaboré en prenant en compte uniquement les intérêts des pays consommateurs et non ceux des pays producteurs* ». Elles ont également fait valoir que « *le protocole sur le transit n'était pas satisfaisant pour la Russie étant donné la position de certains pays, comme l'Ukraine ou la Pologne* ».

### *Le traité sur la Charte de l'énergie*

Le traité sur la Charte de l'énergie est un traité signé en 1994 et entré en vigueur en 1998. Il a été précédé par une déclaration politique (la « Charte européenne de l'énergie ») adoptée en 1991.

Ce traité a été signé par tous les États membres de l'Union européenne et les pays candidats, ainsi que par l'ensemble des pays de la CEI, dont la Russie, le Japon et la Suisse, mais pas par les États-Unis et le Canada.

L'objectif de ce traité est d'établir un cadre de coopération internationale entre les pays d'Europe et d'autres pays industrialisés, notamment dans le but de développer le potentiel énergétique des pays d'Europe centrale et orientale et d'assurer la sécurité des approvisionnements énergétiques de l'Union européenne.

Les dispositions les plus importantes du traité concernent la protection des investissements contre les nationalisations arbitraires, le commerce des matières et produits énergétiques pour lequel chaque État s'engage à appliquer les règles de l'OMC, le transit et le règlement des différends, pour lesquels le traité prévoit des procédures particulièrement rigoureuses. Il est complété par des protocoles sur l'efficacité énergétique et sur le transit.

Le traité a été ratifié par la plupart des pays signataires, à l'exception de la Russie, de la Biélorussie et de la Norvège.

### **Dans le contexte actuel, on peut se demander s'il est toujours utile d'exiger de la Russie qu'elle ratifie le traité sur la Charte de l'énergie.**

Il faut reconnaître, en effet, que le traité sur la Charte de l'énergie est un texte conclu il y a dix ans dans un contexte différent et qui n'a pas été signé par d'autres pays producteurs, comme les États-Unis ou le Canada, et qui n'a pas été ratifié par la Norvège.

De plus, comme l'ont fait valoir certains de mes interlocuteurs, *« comment l'Union européenne pourrait-elle exiger de la Russie d'appliquer des règles qu'elle refuse elle-même de s'appliquer ? Ainsi, l'Union européenne exige de Gazprom un droit d'accès des tiers au réseau mais, dans le même temps, la plupart des accords conclus au niveau européen bénéficient sur ce point d'une exemption de la part de la Commission européenne »*.

Surtout, une telle attitude ne peut que contribuer à détériorer les relations avec la Russie. Les autorités russes ont affirmé à de multiples reprises qu'elles ne ratifieront pas le traité sur la Charte de l'énergie, qui entraînerait la fin du monopole de Gazprom sur les exportations de gaz naturel, notamment en provenance du Turkmenistan.

En revanche, les autorités russes ont toujours affirmé qu'elles étaient disposées à accepter de négocier sur les principes contenus dans cette Charte, qu'elles estiment d'ailleurs appliquer en pratique.

**Dès lors, pourquoi ne pas prendre les Russes au mot et accepter de discuter avec eux des principes reconnus par cette Charte dans le cadre de la négociation du nouvel accord entre l'Union européenne et la Russie ?**

*c) La diversification constitue la meilleure stratégie pour l'Union européenne en matière de sécurité des approvisionnements*

Tout le monde s'accorde à constater que, en dépit de la multiplication des déclarations et des rapports, **il n'existe pas aujourd'hui de véritable politique européenne de l'énergie** et que l'Union européenne ne parvient pas à parler d'une seule voix vis-à-vis de ses partenaires extérieurs.

Dans ce contexte, la libéralisation du marché européen de l'électricité et du gaz, poussée par la Commission européenne, tend à tenir lieu d'unique politique, sans toujours tenir compte de la particularité de certains secteurs, comme celui du gaz. Le marché du gaz est, en effet, spécifique à plusieurs égards. A la différence du marché de l'électricité, il est principalement approvisionné de l'extérieur et, à la différence du pétrole, qui est mondial, le marché du gaz présente encore une forte dimension régionale, même si l'acheminement du gaz se fait de plus en plus sous forme liquide (grâce au procédé de liquéfaction), plutôt que par gazoduc. Il est donc souhaitable d'achever la réalisation du marché européen de l'énergie et de renforcer les interconnexions. Mais il est surtout indispensable d'assurer la sécurité d'approvisionnement et que l'Union européenne parle d'une seule voix vis-à-vis des pays fournisseurs.

**Les contrats d'approvisionnement à long terme** offrent une bonne illustration de l'approche parfois dogmatique de la Commission européenne et de ses effets négatifs sur les relations énergétiques Union européenne-Russie.

Pendant très longtemps, ces relations étaient en effet fondées sur des contrats à long terme (de 20 à 30 ans) d'approvisionnement en gaz naturel, conclus entre les entreprises de distribution européennes et les entreprises de production russes, avec un prix basé sur le cours du pétrole. Ces contrats répondent en effet à la fois aux intérêts des pays producteurs et à ceux des pays importateurs, dans la mesure où ils permettent d'assurer la sécurité des approvisionnements et des débouchés. En effet, ces contrats permettent de protéger la position des grandes entreprises européennes de distribution (contrats à long terme, clauses de destination), en contrepartie de conditions favorables aux exportateurs de gaz (clause de type « *take or pay* »). Ce sont ces contrats qui ont permis de financer le réseau actuel d'infrastructures de transport des hydrocarbures entre l'Union européenne et la Russie.

Mais l'approche retenue par la Commission européenne, en particulier par la direction générale de la concurrence, l'a conduite à vouloir remettre en cause ces contrats d'approvisionnement à long terme au nom du principe de la libre concurrence.

Or, cette attitude a été très mal perçue, tant par les grandes entreprises européennes, qu'à Moscou. En effet, du point de vue des producteurs de gaz, comme Gazprom, la remise en cause des contrats à long terme entraîne un risque pour leurs débouchés. Cela explique dans une certaine mesure la stratégie actuelle de Gazprom, qui cherche à accéder à la distribution de gaz dans l'Union européenne (notamment en Allemagne et en Italie) pour limiter les risques, stratégie que le porte-parole de Gazprom a résumé au cours de notre entretien par la formule « *de l'extraction jusqu'à la cuisinière* ».

Interrogé sur ce point, Claude Mandil, directeur exécutif de l'Agence internationale de l'énergie, n'a rien trouvé à redire des contrats d'approvisionnement à long terme, contrairement aux critiques souvent entendues à Bruxelles. En effet, il a jugé parfaitement normal que des entreprises négocient entre elles des contrats, dès lors qu'elles agissent dans un environnement concurrentiel et sans intervention du pouvoir politique.

***Un exemple de contrat d'approvisionnement à long terme :  
L'accord entre Gaz de France et Gazprom***

À l'image des accords conclus entre Gazprom et l'entreprise allemande E.ON Ruhrgas, en juillet 2006, ou entre Gazprom et l'entreprise italienne ENI, en novembre 2006, Gaz de France et Gazprom ont conclu, en décembre 2006, un accord portant sur le renouvellement de leurs contrats d'approvisionnement en gaz naturel.

Gazprom s'est engagé à fournir jusqu'en 2030 du gaz naturel à Gaz de France, sur la base d'un volume qui représente aujourd'hui environ 12 milliards de mètres cubes par an, pour un montant de 45 milliards d'euros, soit en moyenne 2 milliards d'euros par an. À partir de la fin 2010, Gaz de France recevra des volumes additionnels annuels de 2,5 milliards de mètres cubes, qui transiteront par le gazoduc de la Mer Baltique. En contrepartie, Gazprom pourra, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2007, réaliser des fournitures directes de gaz russe à certains clients, comme les centrales électriques, pour un volume pouvant atteindre jusqu'à 1,5 milliard de mètres cubes par an.

De la même manière, comment expliquer l'insistance de la Commission européenne en faveur de la séparation patrimoniale entre les activités de production et les réseaux de transport, alors que cette mesure affaiblirait considérablement les grands opérateurs européens face à des géants comme Gazprom ? Ne serait-il pas plus judicieux d'encourager, au contraire, la constitution de champions énergétiques nationaux ou européens ?

Face à la Russie, il est indispensable que l'Union européenne parle d'une seule voix en ce qui concerne les principes de leurs relations dans le domaine énergétique. La France avait d'ailleurs proposé dans son mémorandum « *Pour une relance de la politique énergétique européenne* » de janvier 2006, la désignation d'un représentant spécial, placé sous l'autorité conjointe du Haut représentant pour la PESC et du Commissaire européen chargé de l'énergie, qui serait chargé de négocier avec les pays tiers. Il est regrettable que cette proposition n'ait pas été retenue par la Commission européenne dans son plan d'action pour une politique énergétique de l'Europe, qui a été adopté par le Conseil européen en mars dernier. Mais cela ne veut pas dire pour autant qu'il faille interdire aux entreprises de nouer des relations commerciales.

Trop souvent, la relation énergétique avec la Russie est présentée sous la forme d'une dépendance unilatérale de l'Union européenne vis-à-vis de la Russie. Tel Ulysse, l'Union européenne se lie les mains et se place elle-même dans une situation de dépendance à l'égard de la Russie. Face à un pays qui privilégie les rapports de force, une telle stratégie ne peut être vouée qu'à l'échec. Or, l'Union européenne dispose d'atouts non négligeables dans ses relations avec la Russie, dont elle constitue le principal débouché. **La dépendance est en effet réciproque:** 75 % des recettes d'exportation du secteur énergétique russe proviennent de l'Union européenne et la totalité des gazoducs sont actuellement dirigés vers l'Europe.

De plus, l'Europe dispose d'une situation privilégiée puisqu'elle se situe à proximité de plusieurs réserves importantes de gaz naturel : Sibérie, Afrique du Nord, Mer Caspienne et région du Golfe. Face à la volonté de la Russie de trouver d'autres débouchés, notamment en Asie, et de constituer un cartel des pays producteurs, une sorte d'OPEP du gaz, **l'Union européenne devrait donc chercher à renforcer ses liens avec d'autres pays producteurs** (comme l'Algérie, le Qatar ou les républiques d'Asie centrale) **et encourager la construction de voies alternatives, comme le gaz liquéfié** (ce qui implique la construction de bateaux, de terminaux méthaniers et d'usines de liquéfaction) **ou encore le projet de gazoduc Nabucco**, qui permettrait de relier les ressources énergétiques de la Mer Caspienne et de l'Asie centrale, voire de l'Iran, à l'Europe centrale, et dont le tracé, à travers le territoire de la Turquie, contourne la Russie.

En définitive, comme l'a souligné Claude Mandil, directeur exécutif de l'Agence internationale de l'énergie, **la diversification des sources constitue la clé de la sécurité des approvisionnements et la meilleure stratégie pour l'Union européenne.**

La Russie devrait rester le principal fournisseur de gaz de l'Union européenne dans les prochaines décennies. Il serait donc souhaitable de renforcer les relations énergétiques avec la Russie, en allant vers un véritable partenariat dans ce domaine, incluant une forte participation technique et financière des acteurs de l'Union européenne aux lourds investissements

nécessaires dans ce pays. Mais ce partenariat ne pourra aboutir que s'il répond aux attentes des deux parties et qu'il offre des avantages à la fois aux producteurs, aux distributeurs et aux consommateurs. À cet égard, force est de reconnaître que l'approche privilégiée jusqu'à présent par la Commission européenne n'a pas produit les résultats espérés, même si on peut constater une prise de conscience à la suite des récentes crises gazières avec la Russie.

### III. VERS UN PARTENARIAT STRATÉGIQUE ?

#### A. DEUX ACTEURS DIFFÉRENTS, DEUX VISIONS DISTINCTES

##### 1. Deux acteurs différents

###### a) *La Russie : un État souverain*

**La Russie est avant tout un État souverain, soucieux de défendre ses intérêts nationaux et qui n'hésite pas à adopter une attitude très dure, voire brutale, dans les relations internationales.**

La Russie est aussi un pays à la recherche de son identité. État successeur de l'URSS, la Russie n'a jamais été dans l'histoire un État-Nation, mais un empire et elle n'a pas encore réussi à faire le deuil de la perte de son « étranger proche », pour reprendre la terminologie employée à Moscou. Le rapprochement avec les pays de la Communauté des États indépendants (CEI), c'est-à-dire les États issus de l'ex-URSS à l'exception des trois pays baltes, figure d'ailleurs au premier rang des priorités de la politique étrangère russe, devant le renforcement des relations avec l'Union européenne.

La Russie souhaite-t-elle se rapprocher de l'Europe ou bien constituer un ensemble eurasiatique ? Personne ne le sait vraiment. Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, la Russie reste partagée entre des courants slavophile et occidentaliste.

Pour Georges Sokoloff (1), l'auteur de « **La puissance pauvre** », entre la prospérité économique et la puissance, la Russie a toujours fait le choix de la puissance.

###### b) *L'Union européenne : un système original...*

**L'Union européenne n'est pas un partenaire évident pour la Russie.** Comme l'a observé Marie Mendras, chercheur spécialisé sur la Russie au CNRS et au Centre d'études sur les relations internationales : « *L'Union européenne représente le type même d'institution que les Russes ont beaucoup de mal à comprendre : une Union à vingt-sept pays reposant sur de larges abandons de souveraineté, fondée sur l'égalité entre les États membres et avec des mécanismes complexes de décisions* ».

De plus, alors que la Russie privilégie souvent les rapports de force, l'Union européenne fonctionne selon un schéma opposé, puisqu'elle repose sur le consensus et le compromis.

---

(1) Georges Sokoloff, « *La puissance pauvre : une histoire de la Russie de 1815 à nos jours* », Fayard 1993.

Par ailleurs, depuis l'échec des référendums français et néerlandais sur le traité constitutionnel, l'Union européenne traverse une crise. Or, cette phase d'introspection ne facilite pas la réflexion vis-à-vis de l'extérieur.

*c) ... qui ne parle pas d'une seule voix*

**• Au sein de la Commission européenne, il apparaît un manque de coordination entre les nombreuses directions générales impliquées dans les négociations avec la Russie, ainsi qu'une insuffisante prise en compte des intérêts des États membres.**

Ainsi, entre la direction générale chargée de la concurrence et celle chargée de l'énergie, on constate des divergences sur les relations entre l'Union européenne et la Russie dans le domaine de l'énergie.

Par ailleurs, de l'avis des observateurs, l'accord bilatéral entre la Communauté et la Russie sur l'accession de cette dernière à l'OMC, négocié par la direction générale du commerce, constitue un « mauvais accord » pour la partie européenne.

De même, lors de la négociation de l'accord de réadmission, la Commission européenne n'a pas tenu compte des préoccupations de plusieurs États membres, comme la France, concernant les délais de réponse à une demande de réadmission d'un étranger en situation irrégulière. En effet, l'accord négocié par la Commission envisage un délai maximal de soixante jours, alors que la législation française prévoit un délai maximal de trente-deux jours de rétention administrative des étrangers en situation irrégulière. De ce fait, cet accord aurait été largement inapplicable en France. Or, malgré les demandes répétées des autorités françaises, la Commission a refusé de modifier sa position sur ce point. La France a donc dû négocier directement avec la partie russe un protocole bilatéral prévoyant un délai plus court.

La coordination au sein de la Commission européenne en ce qui concerne les relations avec la Russie devrait, en principe, être assurée par le Commissaire européen chargé des relations extérieures. On peut toutefois s'interroger sur la réalité d'une telle coordination.

**• Il existe des divergences de vues entre la Commission européenne et le Secrétariat général du Conseil, placé sous l'autorité du Haut représentant pour la PESC.**

Il est vrai que le système institutionnel de l'Union européenne est complexe et que, face à la délégation russe, les interlocuteurs européens sont nombreux : la Commission européenne, le Conseil, le Haut Représentant pour la PESC, la présidence changeante tous les six mois, etc. À cet égard, le mécanisme de la « troïka » paraît insuffisant pour que l'Union européenne parle d'une seule voix. De ce point de vue, la création d'un ministre des affaires étrangères de l'Union, qui était prévue par le traité constitutionnel, aurait représenté une réelle avancée. On aurait pu envisager également de désigner un

représentant spécial de l'Union européenne chargé de la Russie. Toutefois, comme me l'a affirmé un diplomate *« ce Monsieur Russie serait un personnage trop puissant aux yeux des capitales des États membres »*.

Enfin, le Parlement européen adopte souvent des positions très critiques et purement déclaratoires vis-à-vis de la Russie, notamment sur la question des droits de l'homme, alors que la Commission européenne et le Conseil ont une position plus nuancée. Les réactions contrastées face à la répression de la manifestation organisée par l'opposition à Moscou et à Saint-Pétersbourg en avril dernier en ont offert l'illustration.

**• Entre les États membres de l'Union européenne, on constate un fort clivage en ce qui concerne les relations avec la Russie.**

À vingt-sept États membres, l'Union européenne peine à définir une approche commune. Ainsi, pour le directeur de la coopération européenne au ministère français des Affaires étrangères, *« la Russie constitue même le dossier qui divise peut être le plus les États membres aujourd'hui »*.

Certains pays, comme l'Allemagne, la France ou l'Italie, sont très attachés à un renforcement des relations avec la Russie. On trouve également dans ce groupe un pays comme la Finlande, qui est frontalier de la Russie et qui entretient des relations économiques étroites avec son voisin.

À l'opposé, plusieurs États membres, comme la Pologne, la République tchèque ou les pays baltes, sont, en raison de leur passé, plus méfiants à l'égard de la Russie.

Enfin, d'autres pays, comme le Royaume-Uni par exemple, se situent dans une position intermédiaire.

La convergence de vues entre Paris, Berlin et Moscou au sujet de l'intervention militaire en Irak a ainsi avivé les divisions au sein de l'Union européenne. On pourrait également mentionner le projet de gazoduc entre l'Allemagne et la Russie, qui a suscité de vives critiques en Pologne.

Ce clivage ne recoupe toutefois pas exactement la distinction entre « anciens » et « nouveaux » États membres. En effet, certains « anciens » pays membres, comme la Suède, sont réservés à l'égard de la Russie et expriment notamment de fortes préoccupations concernant la démocratie et les droits de l'homme, alors que des « nouveaux » pays membres, comme la Bulgarie par exemple, entretiennent des relations cordiales avec la Russie.

**La Russie a très bien compris tout le parti qu'elle pouvait tirer de ces divisions entre les États membres.**

Elle a donc tendance à privilégier les relations bilatérales avec les « grands pays », en particulier avec l'Allemagne, la France et l'Italie, et à jouer sur les divisions des États membres.

À cet égard, comme j'ai pu moi-même le constater, tant à Berlin qu'à Moscou, la relation entre l'Allemagne et la Russie présente une importance particulière.

### **La relation entre l'Allemagne et la Russie**

Héritée de l'Ostpolitik, lancée par le chancelier Willy Brandt en direction de l'URSS, la politique étrangère allemande à l'égard de la Russie s'est toujours caractérisée par une grande proximité (1).

L'Allemagne est, en effet, le premier partenaire commercial de la Russie avec lequel elle réalise 30 % de ses échanges. La Russie est aussi le principal fournisseur d'énergie de l'Allemagne et les entreprises allemandes sont fortement présentes en Russie. Il existe donc des intérêts économiques importants qui exercent une influence sur la politique étrangère allemande. En outre, on peut se demander si la position du gouvernement allemand vis-à-vis de Moscou ne s'explique pas aussi par une forme de dette qui trouverait son origine dans l'attitude de la Russie lors de la réunification allemande.

Ces relations étroites ont connu leur apogée avec les liens d'amitié entre le Président Vladimir Poutine et l'ancien chancelier allemand Gerhard Schröder et le projet de gazoduc germano-russe.

Au-delà d'un changement de discours, on constate néanmoins une grande continuité entre la politique vis-à-vis de la Russie menée par la chancelière allemande Angela Merkel et celle de son prédécesseur. L'Allemagne a ainsi fait du renforcement des relations entre l'Union européenne et la Russie l'une des priorités de sa présidence de l'Union européenne.

*(1) Voir sur ce point l'article d'Alexander Rahr, « Russie-Allemagne : la relation spéciale et la présidence de l'Union européenne », Politique étrangère, 1, 2007, IFRI, p. 109 à 122.*

Bien qu'elle n'occupe que le deuxième rang derrière l'Allemagne, la France jouit également d'une bonne image en Russie, en raison notamment des relations anciennes d'amitié et de la convergence de vues, notamment sur la conception d'un « monde multipolaire ».

Toutefois, comme le souligne un expert, la politique de la France à l'égard de la Russie n'a pas rempli tous les espoirs qui étaient placés en elle (1).

**Face à la Russie, il est donc indispensable que l'Union européenne parle d'une seule voix.** C'est d'autant plus nécessaire dans les domaines où les États membres ont transféré une partie de leur compétence à l'Union européenne. Les représentants de la Commission européenne rencontrés à Bruxelles ont cité à cet égard l'exemple de la menace russe de mettre en place

---

*(1) Thomas Gomart, « La politique russe de la France : fin de cycle ». Politique étrangère, 1-2007.*

un embargo généralisé sur les importations de viande en provenance de l'Union européenne.

***La menace russe d'un embargo généralisé sur les importations de viande en provenance de l'Union européenne***

Lors de l'élargissement de l'Union européenne à la Roumanie et à la Bulgarie, le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la Russie a menacé d'imposer un embargo généralisé sur la viande en provenance de l'Union européenne. Elle a fait valoir des préoccupations au niveau des normes vétérinaires et phytosanitaires, concernant notamment la présence de salmonelle et la peste porcine.

Face à cette menace, plusieurs États membres, dont la France, ont entamé des négociations bilatérales avec la partie russe et étaient proches de parvenir à un accord bilatéral sur ce sujet. Toutefois, étant donné que cette question relève de la compétence exclusive de la Communauté, la Commission européenne a contesté le droit des États membres de négocier de manière bilatérale avec la Russie.

La Commission européenne a donc repris en main les négociations sur ce dossier et elle est parvenue, grâce à un front uni, à éviter la mise en place d'un embargo russe généralisé. En revanche, la Russie a maintenu son embargo sur la viande en provenance du territoire polonais.

**Face à un joueur comme la Russie qui maîtrise l'ensemble des pièces sur l'échiquier des négociations, les Européens, qui déplacent chacun leur pièce en ordre dispersé, ne peuvent espérer l'emporter. Il serait plus efficace que les négociateurs européens aient toutes les cartes en main.**

**S'il est évidemment souhaitable d'adopter une approche commune vis-à-vis de la Russie, cela ne veut pas dire pour autant que, sur certains sujets, les États membres ne devraient pas chercher à développer des relations plus approfondies avec la Russie.**

Cela concerne en particulier la politique étrangère, qui relève du domaine intergouvernemental et où les États membres conservent donc toute leur place. Sur plusieurs sujets de politique internationale, il existe d'ailleurs des groupes spécifiques, composés de certains pays membres et de la Russie, comme le « groupe de contact » sur les Balkans occidentaux ou le « Quartet » sur le Proche-Orient. On pourrait également citer le dossier du nucléaire iranien, où la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni mènent une concertation étroite avec la Russie.

Avec la dimension septentrionale, l'Union européenne a d'ailleurs reconnu l'intérêt d'une certaine « géométrie variable » dans les relations avec la Russie.

### ***La « dimension septentrionale » de l'Union européenne***

La dimension septentrionale est **un aspect de la politique extérieure de l'Union européenne**, qui a pour objet de définir un cadre pour les relations entre les États membres de l'Union européenne et les États voisins au Nord de l'Europe (la Norvège, l'Islande et la Russie).

Il s'agit d'une politique récente, puisqu'elle a été **lancée, à l'initiative de la Finlande, lors du Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999**, afin de promouvoir un dialogue et une coopération concrète dans une aire géographique précise. Cette aire englobe la zone qui s'étend de l'Islande jusqu'à la Russie du Nord-Ouest et des mers de Norvège, de Barents et de Kara au Nord, jusqu'à la côte méridionale de la Mer Baltique. Une attention particulière est accordée aux pays bordant la Mer Baltique et à la région Nord-Ouest de la Russie, y compris Kaliningrad. La population de la région est d'environ 140 millions d'habitants. Les régions septentrionales de l'Europe présentent des caractéristiques particulières tenant à leur climat, à leurs ressources, à leur configuration industrielle spécifique et à leurs besoins démographiques, qui motivent une coopération régionale particulière.

En 1999, le Conseil a confié à la Commission européenne le soin d'élaborer **des plans d'actions** (2000-2003 puis 2004-2006) pour mettre en œuvre la dimension septentrionale.

Le 21 novembre 2005, les ministres des affaires étrangères de l'Union européenne, de la Fédération de Russie, de la Norvège et de l'Islande, ont décidé que la politique relative à la dimension septentrionale **serait l'expression régionale, pour le nord de l'Europe, des quatre « espaces communs » qui ont été adoptés lors du Sommet UE-Russie du mois de mai 2005**. Parallèlement, la dimension septentrionale conserverait ses caractéristiques propres, notamment en ce qui concerne la participation de la Norvège et de l'Islande, de même que ses objectifs qui présentent un intérêt particulier pour les régions du nord, notamment en ce qui concerne la fragilité de l'environnement, les questions liées aux populations autochtones, la santé et le bien-être social, etc. La dimension septentrionale sera de plus en plus axée sur le nord-ouest de la Russie et sur les problèmes particuliers que connaît cette région, qui ont aussi une incidence sur les autres parties.

On peut relever également la participation à la « dimension septentrionale » de nombreuses organisations régionales (Conseil de l'Arctique, Conseil euro-arctique de la mer de Barents, Conseil des États de la mer Baltique et Conseil des ministres des pays nordiques), ainsi que des institutions financières internationales.

Ne disposant ni d'objectifs clairement définis, ni de financement propre, et suscitant la méfiance de la Russie (la dimension septentrionale étant vue comme une politique néocoloniale déguisée afin de s'appropriier les ressources fossiles du Nord russe et une tentative de soutenir les aspirations sécessionnistes des régions frontalières russes), la dimension septentrionale a toutefois montré ses limites.

## 2. Un nouveau contexte

### a) *L'élargissement de l'Union européenne*

Comme l'a remarqué le Représentant Permanent de la France auprès de l'Union européenne, on a souvent tendance à sous-estimer l'impact de l'élargissement du 1<sup>er</sup> mai 2004 sur les relations entre l'Union européenne et la Russie.

Les nouveaux États membres, notamment les pays baltes et la Pologne, n'ont pas la même histoire ni la même vision des relations avec la Russie.

**Dans le même temps, ces pays sont de très bons connaisseurs de la Russie. Leur expertise pourrait donc être profitable à l'Union européenne dans son ensemble.**

### b) *La Russie : un « colosse aux pieds d'argile »*

Le deuxième élément nouveau tient à l'évolution de la situation de la Russie. Contrairement aux années 1990 où elle paraissait affaiblie, la Russie se considère aujourd'hui, grâce à l'énergie, en position de force vis-à-vis de l'Occident, en général, et de l'Union européenne, en particulier. À cela s'ajoutent des éléments conjoncturels, comme l'enlèvement américain en Irak.

Il ne faut pas sous-estimer non plus le sentiment d'humiliation ressenti par la Russie dans les années 1990. L'attitude actuelle parfois arrogante du gouvernement russe s'explique aussi par un certain sentiment de revanche vis-à-vis de l'Occident.

Pour autant, la Russie demeure un « colosse aux pieds d'argile », pour reprendre l'expression employée par Diderot au XVIII<sup>e</sup> siècle. **En dépit de ses atouts, la Russie reste, en effet, confrontée à d'importants défis.**

Le PNB de la Russie, même s'il a fortement augmenté ces dernières années, se situe aujourd'hui entre celui des Pays-Bas et de l'Espagne. Selon les données publiées par l'organisme indépendant « *Transparency international* », la Russie se situe au 126<sup>e</sup> rang mondial en ce qui concerne l'indice de perception de la corruption, au même niveau que des pays comme l'Albanie, le Niger ou la Sierra Leone. L'état de délabrement des forces militaires russes est tel que certains experts doutent de la possibilité pour la Russie d'envoyer plus de cinq mille hommes pour participer à une intervention hors du territoire. La vivacité de la réaction russe au bouclier anti-missiles américain s'explique aussi par l'affaiblissement des capacités de défense de la Russie face aux États-Unis. Enfin, il ne faut pas sous-estimer la difficulté pour le pouvoir central d'exercer un contrôle sur un immense territoire, qui recouvre onze fuseaux horaires.

Surtout, la Russie est confrontée à une crise démographique d'une ampleur sans précédent. Comme l'a souligné le Président Vladimir Poutine,

dans son premier discours à la Nation : *« Pour différentes raisons, notre population décroît aujourd'hui de 750.000 personnes en moyenne par an. Si l'on en croit les prévisions (...) la population de la Russie pourrait perdre 22 millions de ressortissants d'ici quinze ans (...), le septième de la population nationale. Si cette tendance persiste, c'est la survie même de la Nation qui est en jeu ».*

La population de la Fédération de Russie, qui était de 148,6 millions en 1991, est aujourd'hui de 143,2 millions. En 2020, elle devrait chuter de 20 millions selon les Nations unies. Le taux de fécondité qui était de 2,19 enfants par femme en 1986, n'a cessé de décroître ces dernières années. Il s'établissait en moyenne à 1,4 entre 2000 et 2005. L'espérance de vie a également reculé. Elle est aujourd'hui de 65 ans en Russie, contre 80 ans pour la France.

Dans ce contexte, on ne peut que s'interroger sur les conséquences de ce déclin démographique face à la Chine, qui compte plus de 1,3 milliard d'habitants. D'autant plus que la population de la Russie est fortement concentrée dans sa partie occidentale (80 % de la population). Quelles seront les conséquences de la pression exercée par une Chine surpeuplée sur la partie orientale de la Russie qui connaît une très faible densité ?

*c) Une crise de confiance ?*

Il existe un paradoxe qui a été très bien mis en évidence par le délégué de la Commission européenne en Russie : *« dans la pratique quotidienne, les relations entre l'Union européenne et la Russie n'ont jamais été aussi intenses qu'aujourd'hui, en matière d'échanges commerciaux, d'investissements ou de tourisme. Cependant, l'atmosphère de ces relations s'est beaucoup détériorée ces dernières années ».*

Certes, comme l'a fait plaisamment observer l'un de mes interlocuteurs *« la multiplication des différends entre l'Union européenne et la Russie est aussi le signe de la vitalité de ces relations ».* Toutefois, je retire de mes déplacements à Bruxelles et à Moscou l'impression que le sentiment qui domine actuellement, tant chez les responsables européens, que chez les représentants russes, est celui d'une incompréhension réciproque.

Certains responsables européens se sont interrogés sur le fait de savoir s'il existait une réelle volonté du côté russe à développer les relations avec l'Union européenne et ils ont fait observer que la négociation d'un nouvel accord était surtout une priorité pour le gouvernement russe. À l'inverse, des représentants russes ont affirmé que la Russie pourrait très bien se contenter d'une prolongation de l'actuel accord de partenariat et de coopération et que la négociation d'un nouvel accord correspondait surtout à l'intérêt de l'Union européenne.

Au-delà des aspects tactiques des négociations, on a donc le sentiment qu'il existe actuellement une grande méfiance entre la Russie et l'Union européenne, qui semble même s'être accentuée ces derniers mois, notamment avec l'annonce du déploiement d'éléments du bouclier de défense anti-missiles américain en Pologne et en République tchèque. Le Commissaire européen chargé du commerce, Peter Mandelson, a d'ailleurs déclaré récemment : « *La méfiance et l'incompréhension entre la Russie et l'Union sont parvenues à un niveau jamais atteint depuis la fin de la guerre froide* » (1). Ce sentiment est aussi partagé du côté russe. Ainsi, lors de notre entretien, le Conseiller pour les affaires européennes du Président Vladimir Poutine, Serguei Iastrjembki, a considéré que « *le plus important aujourd'hui est de restaurer la confiance dans les relations entre l'Union européenne et la Russie* ».

### 3. Des perspectives difficiles à tracer

#### a) *Un partenariat stratégique ?*

À quoi pourraient ressembler les relations entre l'Union européenne et la Russie dans quinze ou vingt ans ?

En 2004, dans leur rapport (2), nos collègues députés, René André et Jean-Louis Bianco, dessinaient **quatre scénarii** pour l'avenir des relations entre les deux entités :

- l'adhésion de la Russie à l'Union européenne ;
- un partenariat qui se définirait comme « *tout sauf les institutions* » pour reprendre la formule de l'ancien Président de la Commission européenne, Romano Prodi ;
- le partenariat stratégique ;
- le *statu quo*.

#### ● **L'adhésion de la Russie à l'Union européenne ne paraît pas une option envisageable à court ou moyen terme.**

Même si, par la géographie, une partie du territoire de la Russie est située en Europe, la population et la taille de ce pays sont telles qu'elle dépasseraient la capacité d'intégration de l'Union européenne.

Surtout, les autorités russes ont toujours affirmé que la Russie ne voulait pas intégrer l'Union européenne. En effet, comme l'ont souligné les représentants du gouvernement russe lors de mon déplacement à Moscou, la Russie n'est pas disposée à accepter les larges transferts de souveraineté

---

(1) Agence Europe, 24 avril 2007.

(2) *Ibid.*

qu'impliquerait l'adhésion à l'Union européenne. Le Président Vladimir Poutine a d'ailleurs affirmé à plusieurs reprises qu'il excluait une telle hypothèse. Dans une tribune publiée par le Journal *Le Monde*, il écrit ainsi : « *Je voudrais souligner que le renforcement des liens dans plusieurs domaines avec l'Union européenne est un choix de principe pour la Russie. Il est vrai que, dans l'avenir proche, nous ne nous apprêtons pas à adhérer à l'Union, ni à entrer dans une sorte d'association avec elle. Partant d'une approche réaliste, la Russie a l'intention de fonder ses relations avec l'Union européenne sur des principes conventionnels et de partenariat stratégique. Dans ce contexte, j'adhère à la formule des relations de la Russie avec l'Union européenne établie par Romano Prodi : « tout sauf les institutions » (1).*

● **Une relation fondée sur la formule « tout sauf les institutions » ne paraît pas non plus réaliste.** En effet, même si le Président de la Fédération de Russie semble adhérer à la proposition de Romano Prodi, on ne peut oublier que la principale revendication de la Russie est précisément d'être associée à la prise de décision.

● **Le scénario du « *statu quo* » paraît incompatible avec un renforcement des relations dans le domaine de l'énergie, de la sécurité extérieure ou encore en matière de justice et d'affaires intérieures.** Dans ce contexte, on ne peut que s'étonner que ce scénario soit ouvertement envisagé, tant à Bruxelles qu'à Moscou.

● **La seule voie porteuse d'avenir paraît donc être celle du partenariat stratégique. La principale difficulté tient toutefois au fait que l'Union européenne ne dispose pas aujourd'hui d'un modèle de relation reposant sur ce schéma.**

*b) La difficile articulation avec la politique de voisinage*

Avec le processus d'élargissement, la politique de voisinage constitue aujourd'hui le principal instrument de la politique extérieure de l'Union européenne.

---

(1) Vladimir Poutine, « *Vive le dialogue Europe-Russie* », *Le Monde*, 28 mars 2007.

### **La politique européenne de voisinage**

Née en 2002 de la volonté de développer un espace de prospérité et de stabilité aux frontières de l'Union européenne élargie, la politique européenne de voisinage vise à renforcer la coopération politique, sécuritaire, économique et culturelle entre l'Union européenne et ses nouveaux voisins immédiats ou proches.

À l'origine destinée aux nouveaux voisins de l'Est (Ukraine, Moldavie et Biélorussie), elle a été étendue, à la demande de la France, aux pays du Sud de la Méditerranée (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie et Tunisie). En 2004, le Conseil a décidé d'y inclure également les pays du Caucase (l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie). La politique de voisinage s'adresse ainsi à ceux des voisins de l'Union européenne pour lesquels la vocation à l'adhésion n'a pas été établie. Il convient de préciser que les institutions européennes ont affirmé à plusieurs reprises que la Biélorussie ne pourra bénéficier des avantages offerts par la politique de voisinage que lorsque les autorités de ce pays auront clairement démontré leur volonté de respecter les valeurs démocratiques et l'État de droit.

#### **• Les principaux instruments**

##### *– Les accords*

Les relations entre l'Union européenne et ses voisins s'inscrivent dans le cadre des accords conclus avec chacun de ses voisins : accords de partenariat et de coopération pour les pays de l'Est et accords d'association pour ceux du Sud de la Méditerranée. Ces accords prévoient, selon des modalités variables en fonction de l'intensité des relations entre l'Union européenne et chacun de ses partenaires, un renforcement du dialogue politique et un approfondissement des relations économiques, culturelles et sociales.

Ils établissent également un cadre institutionnel (conseils et comités de coopération ou d'association).

##### *– Les plans d'action*

Ces plans d'action constituent des « feuilles de route politique » négociées par l'Union européenne avec les autorités des pays concernés pour une durée renouvelable d'au moins trois ans. Ils déclinent les priorités pour l'approfondissement des relations entre l'Union européenne et le pays concerné dans différents domaines, tels que le renforcement du dialogue politique, la perspective de participation progressive au marché intérieur et à des programmes communautaires ou encore l'approfondissement des relations commerciales et économiques.

Une première série de plans d'actions avec l'Ukraine, la Moldavie et les pays du Sud de la Méditerranée ayant conclu des accords d'association (Maroc, Tunisie, Jordanie, Israël et Autorité palestinienne) a été approuvée par le Conseil en février 2005. Il a été décidé en avril de la même année d'ouvrir des négociations avec un deuxième groupe de pays (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Égypte et Liban).

##### *– Le volet financier*

Dans le cadre des perspectives financières pour la période 2007-2013, les programmes TACIS et MEDA ont été remplacés par un nouvel instrument – l'instrument de voisinage et de partenariat – qui a été doté d'une enveloppe financière de 12 milliards d'euros, soit une augmentation de 32 % par rapport aux crédits alloués précédemment à ces pays.

• **Les récents développements**

– *La communication de la Commission de décembre 2006*

La Commission européenne a publié, en décembre 2006, une communication dans laquelle elle suggère plusieurs pistes pour renforcer cette politique afin de la rendre plus attrayante aux yeux de ses partenaires.

Parmi les principales propositions, on notera en particulier la généralisation d'un modèle de zone de libre échange « globale et approfondie » (c'est-à-dire conjuguant convergence réglementaire, accès au marché et coopération commerciale), le développement des accords de facilitation de visas et de réadmission afin de favoriser la mobilité des personnes, et de certaines thématiques telles que l'énergie, l'environnement, la gestion des frontières ou les transports, ainsi que le renforcement de la coopération politique et régionale, une meilleure utilisation des ressources financières, avec une facilité de gouvernance récompensant les partenaires ayant accompli le plus d'efforts en matière de réformes et un fonds d'investissement venant en soutien des interventions des institutions financières internationales.

– *L'initiative « Synergie Mer Noire »*

Dans le cadre de la politique européenne de voisinage, la Commission européenne a présenté, le 11 avril dernier, une nouvelle initiative de coopération pour la région de la mer Noire, intitulée « Synergie mer Noire », qui vise à apporter une dimension régionale supplémentaire à la politique européenne de voisinage, après le partenariat euroméditerranéen et la dimension nordique.

Cette initiative, qui concerne les pays riverains de la mer Noire, dont la Roumanie et la Bulgarie, ainsi que la Russie, l'Ukraine, la Géorgie et la Turquie, vise à assurer une meilleure cohérence et une meilleure coordination régionale des activités de l'Union européenne dans la région, notamment dans les domaines de la sécurité, de l'énergie, des transports, de l'environnement, du commerce, de la politique maritime et de la pêche. Elle ne devrait pas être dotée d'institutions nouvelles ni de financements supplémentaires. La Commission européenne a cependant l'intention de demander un statut d'observateur à l'organisation de coopération économique de la mer noire et elle envisage à l'avenir des réunions ministérielles régulières auxquelles participeraient l'Union européenne et les pays de la mer Noire.

– *La stratégie de l'Union européenne à l'égard de l'Asie centrale*

L'Allemagne, qui est le pays de l'Union européenne le plus présent dans la région, a également fait du renforcement des relations entre l'Union européenne et les pays d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan) l'une des priorités de sa présidence. À son initiative, et grâce à la contribution du Représentant spécial de l'Union européenne pour l'Asie centrale, Pierre Morel, ambassadeur de France, une stratégie de l'Union européenne à l'égard de l'Asie centrale devrait être adoptée lors du Conseil européen de juin 2007.

Cette stratégie devrait comprendre un dialogue sur la démocratie et les droits de l'homme, une coopération renforcée en matière d'énergie ainsi qu'en matière de lutte contre le terrorisme, de trafic de stupéfiants ou encore dans le domaine de l'éducation. L'Union européenne devrait consacrer près de 315 millions d'euros aux pays de la région pour la période 2007-2013 au titre de l'instrument de coopération au développement et de coopération économique.

Dans l'esprit de ses concepteurs, la politique européenne de voisinage était également destinée à la Russie. Toutefois, cette dernière a refusé d'y participer, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la Russie a été irritée d'être mise sur le même plan que les autres pays, comme la Tunisie ou l'Algérie. De plus, l'approche privilégiée par la politique de voisinage se heurte à la volonté de la Russie d'être associée à la prise de décision. Enfin, la Russie voit dans cette initiative une tentative de l'Union européenne de diminuer son influence dans les pays du voisinage commun.

En effet, depuis la dislocation de l'Union soviétique, la Russie a fait du renforcement de ses relations avec son « étranger proche » l'une des toutes premières priorités de sa politique étrangère. Or, la « révolution des roses » en Géorgie en novembre 2003, puis la « révolution orange » en Ukraine en décembre 2004, conjuguée à l'activisme des États-Unis en Asie centrale et au Caucase, ont été perçus en Russie comme une volonté de l'Occident de réduire son influence dans cette région.

### *Les relations entre la Russie et les pays de la CEI*

La période récente marque incontestablement une remontée de l'influence russe dans tout l'espace post-soviétique, grâce notamment à l'arme énergétique. Certes, la Communauté des États indépendants (CEI), créée en décembre 1991 et qui regroupe toutes les anciennes républiques soviétiques, à l'exception des trois pays baltes, reste encore une « coquille vide », plusieurs États, comme l'Ukraine ou la Géorgie, ne voulant pas une intégration très poussée. Mais, en réalité, plusieurs sous-ensembles coexistent en son sein.

Ainsi, en matière de sécurité, un **traité de sécurité collective**, dit traité de Tachkent, a été signé en mai 1992 par sept des douze pays de la CEI (la Russie, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan, le Kirghizstan, l'Arménie et la Biélorussie).

Sur le plan économique, une Communauté des États intégrés a été créée en 1996 pour devenir en octobre 2000 la **Communauté économique eurasiatique**. Elle ne comporte que 6 des 12 États de la CEI : la Russie, la Biélorussie, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Kirghizstan. Elle consiste en une union douanière destinée à renforcer les échanges entre les 6 pays membres. Un autre accord, plus récent, lie la Russie à l'Ukraine, au Kazakhstan et au Belarus. Signé en février 2003, il prévoit la création entre les quatre pays, à terme, d'un « espace économique commun ».

Enfin, les relations entre la Biélorussie et la Russie constituent une exception. Les deux pays ont créé en 1996 une communauté devenue « union russo-biélorusse » en 1997. Cette déclaration de fusion dans un État unique est toutefois assez formelle.

La faiblesse des structures de la CEI n'est en rien un obstacle au renforcement de l'influence russe dans l'ancien espace soviétique. Celle-ci résulte en effet beaucoup plus de la politique pragmatique de Vladimir Poutine et de l'arme énergétique que du recours à des mécanismes d'intégration régionale.

Seules les relations avec la Géorgie demeurent extrêmement tendues. En 2006, la Russie a décrété un embargo sur les importations de vin et d'eau minérale géorgiens qui s'est ajouté à l'interdiction d'importation des fruits et légumes. La crise a atteint son paroxysme à la fin de l'année 2006 avec l'arrestation en Géorgie de quatre officiers russes accusés d'espionnage et l'expulsion par les autorités russes de ressortissants géorgiens.

À cet égard, l'Ukraine occupe une place particulière. La volonté de rapprochement avec l'Union européenne et l'OTAN du nouveau Président Viktor Iouchtchenko, arrivé au pouvoir grâce à la « Révolution Orange » de décembre 2004, a suscité l'inquiétude de la Russie. Cette perspective est aujourd'hui ralentie, compte tenu de la victoire de l'opposition lors des élections législatives et de la crise politique actuelle.

L'adhésion éventuelle de l'Ukraine à l'Union européenne pourrait avoir un impact important sur les relations avec la Russie. Ce pays de 48 millions d'habitants compte en effet plus de 8 millions de Russes sur son territoire, principalement dans la partie orientale et en Crimée. Si on ajoute les minorités russophones dans les pays baltes (un demi-million) et en Moldavie (100 000), l'Union européenne pourrait compter sur son territoire environ 10 millions de Russes, soit 7 % de la population de la Fédération de Russie. Mais c'est surtout en termes géopolitiques que l'intégration éventuelle de l'Ukraine à l'Union européenne modifierait les relations avec la Russie. En effet, comme l'a souligné Zbigniew Brzezinski, la Russie sans l'Ukraine cesse d'être un empire. L'Ukraine est donc appelée à jouer un rôle central dans l'évolution des relations Union européenne-Russie.

Le lancement des négociations en vue de la conclusion par l'Union européenne d'un nouvel accord de partenariat et de coopération avec l'Ukraine a mis en évidence les profondes divergences qui existent entre les États membres sur la poursuite du processus d'élargissement vers des pays comme l'Ukraine, la Moldavie voire la Géorgie.

Certains pays, comme la Pologne, souhaitent, en effet, reconnaître à l'Ukraine une vocation à l'adhésion, alors que d'autres États membres, comme la France et l'Allemagne, étaient plus réservés. En définitive, cette perspective ne figure pas dans le mandat de négociation qui s'en tient aux principes de la politique européenne de voisinage.

*c) Un partenariat spécifique qui reste à définir*

La principale difficulté d'une relation fondée sur l'idée d'un partenariat stratégique tient à la place réservée à la Russie par l'Union européenne. En effet, **la relation entre l'Union européenne et la Russie est marquée par une profonde asymétrie.**

Ainsi, lorsque l'Union européenne parle de « rapprochement » ou de « convergence » de normes, notamment en matière économique, il s'agit en

réalité d'un processus d'alignement de la législation russe sur celle de l'Union européenne. De la même manière, la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures consiste surtout pour l'Union à demander à la Russie de ratifier les instruments internationaux auxquels elle est elle-même partie.

Certes, il n'y a là rien d'original car c'est également le même modèle qui est reproduit à l'égard des pays candidats ou des pays avec lesquels l'Union européenne a conclu des accords d'association. Toutefois, la perspective d'adhérer à l'Union européenne ou bien de bénéficier des avantages offerts par un vaste marché et des financements européens constituent de sérieuses incitations pour ces pays de rapprocher leur législation de celle de l'Union européenne. Or, il n'existe rien de tel pour la Russie.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la Russie exprime son insatisfaction à l'égard du modèle actuel de relation avec l'Union européenne et qu'elle revendique un partenariat fondé sur l'égalité entre les deux parties. C'est d'ailleurs pour ces raisons que la plupart des pays de l'association européenne de libre échange ont choisi de rejoindre l'Union européenne.

La Russie souhaite, en effet, être associée à la prise de décision au sein de l'Union européenne. Ainsi, dans le cadre des négociations sur le contenu du nouvel accord qui devrait succéder à l'actuel accord de partenariat et de coopération, les autorités russes ont proposé une nouvelle architecture concernant le volet institutionnel qui consisterait à associer ses représentants aux différents niveaux de décision du Conseil (comités d'expert, COREPER et Conseil). Cette demande de la Russie concerne en particulier la politique européenne de sécurité et de défense, et elle s'explique par la volonté de Moscou de contrebalancer l'influence des États-Unis.

Toutefois, pour l'Union européenne, les relations privilégiées avec la Russie ne doivent pas conduire à remettre en cause le principe de son autonomie de décision. En effet, il n'est pas envisageable que la Russie ou d'autres pays tiers bénéficient des droits réservés aux États membres de l'Union européenne sans en avoir les obligations.

**En réalité, l'Union européenne peine à définir un modèle de coopération spécifique vis-à-vis de la Russie et on voit mal aujourd'hui ce que pourrait revêtir exactement une relation fondée sur un partenariat stratégique.**

Il existe pourtant d'autres modèles de coopération plus poussée entre l'Union européenne et des pays tiers. On peut citer notamment l'association de certains pays, comme la Norvège, l'Islande ou la Suisse, à l'espace Schengen, ou encore l'union douanière entre la Turquie et la Communauté européenne.

**D'ores et déjà, les relations institutionnelles entre l'Union européenne et la Russie présentent un caractère particulier.** Ainsi, à plusieurs reprises, le Sommet Union européenne-Russie s'est réuni en présence

de tous les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union européenne et du Président de la Fédération de Russie, notamment lors de la célébration du tricentenaire de la ville de Saint-Pétersbourg en 2003, ou plus récemment à Lahti en octobre dernier. La possibilité de réunir, au sein du Conseil de partenariat permanent, les ministres de l'Union européenne et de la Fédération de Russie en différentes formations, à l'image du Conseil de l'Union, est également unique en son genre. Enfin, la Russie est aussi le seul pays tiers qui dispose de relations institutionnalisées avec le Comité politique et de sécurité et l'État-major de l'Union européenne.

**Dès lors, pourquoi ne pas envisager, dans certains domaines spécifiques comme en matière de politique européenne de sécurité et de défense, des structures originales permettant une meilleure implication de la Russie, sans pour autant remettre en cause le principe de l'autonomie de décision de l'Union européenne, en s'inspirant par exemple de ce qui existe dans le cadre de l'OTAN ?**

## ***B. POUR UN NOUVEL ÉLAN***

### **1. La négociation d'un nouvel accord de partenariat**

#### *a) Une priorité politique plus qu'une obligation juridique*

La Russie est très attachée à la conclusion d'un nouvel accord avec l'Union européenne, qui remplacerait l'actuel accord de partenariat et de coopération.

Dans l'article précité, le Président Vladimir Poutine écrit :

*« Je suis convaincu que la logique du développement des relations entre la Russie et l'Union européenne rend nécessaire l'élaboration d'un accord de partenariat stratégique, remplaçant l'accord établi il y a dix ans ».*

Comme nous l'avons vu précédemment, l'actuel accord de partenariat et de coopération apparaît aujourd'hui largement dépassé. De plus, cet accord arrive à échéance à la fin de cette année. Certes, il est prévu qu'il sera automatiquement reconduit d'année en année si, dans les six mois avant son expiration, aucune des deux parties ne le dénonce. De cette manière, l'Union européenne et la Russie se sont prémunies de tout risque de vide juridique. Il n'en demeure pas moins que la conclusion d'un nouvel accord entre l'Union européenne et la Russie permettrait de donner un nouvel élan à leurs relations et un approfondissement de leur coopération dans plusieurs domaines.

Comme l'a souligné Benita Ferrero-Waldner, Commissaire européen chargé des relations extérieures, le 3 juillet 2006 :

*« La Russie est un partenaire stratégique pour l'Union européenne ; nous sommes interdépendants et avons des intérêts communs dans plusieurs*

*domaines ; il est important que le nouvel accord reflète cette situation. Il existe des opportunités et relever des défis ensemble pour favoriser la prospérité, la paix et la sécurité sur le continent européen. Enfin, il est également essentiel que le nouvel accord mentionne concrètement notre intérêt mutuel en matière de coopération énergétique ».*

*b) Des attentes différentes*

Selon le projet de mandat de négociation, présenté par la Commission européenne le 3 juillet 2006 et accepté par l'ensemble des États membres à l'exception de la Pologne, le nouvel accord devrait couvrir tous les domaines de coopération.

Il reposerait sur la reconnaissance de valeurs communes, telles que la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit.

Il viserait tout particulièrement à développer et à approfondir les relations commerciales entre l'Union européenne et la Russie, la coopération dans le domaine de la sécurité extérieure et en matière de justice et d'affaires intérieures, ainsi qu'à développer les relations dans le domaine de l'énergie.

Lors d'un entretien à Moscou, le député russe Vladimir Ryjkov, ancien coprésident de la Commission interparlementaire Union européenne-Russie et Président de l'association « Russie dans une Europe unie », a présenté une vision particulièrement intéressante de ce nouveau traité (1).

D'après lui, le préambule de ce nouvel accord devrait fixer les objectifs stratégiques du partenariat et mentionner les « valeurs communes ». Le corps de l'accord, juridiquement contraignant, devrait comprendre :

- des mécanismes de coopération (avec des sommets des chefs d'État et de gouvernement, des Conseils ministériels et une coopération interparlementaire) ;
- des dispositions relatives aux quatre « espaces communs » ;
- un chapitre prévoyant la suppression de l'obligation de visa d'ici un délai de cinq ans ;
- un volet sur Kaliningrad ;
- une partie sur l'énergie (qui couvrirait notamment la question des investissements croisés et celle du transit).

*c) Pour un accord plus ambitieux*

A quoi pourrait ressembler ce nouvel accord ?

---

(1) On trouvera sur le site Internet de cette association ([www.rue.ru](http://www.rue.ru)) une présentation détaillée de ces propositions

Tout d'abord, on pourrait imaginer une **nouvelle dénomination**. En effet, l'expression « accord de partenariat et de coopération » ne reflète pas le caractère spécifique des relations entre l'Union européenne et la Russie. On pourrait donc envisager une nouvelle appellation, comme « partenariat privilégié » ou « partenariat renforcé ».

Ensuite, on pourrait reprendre, dans le **préambule** de cet accord, les principaux objectifs du partenariat, ainsi que la référence aux valeurs communes, comme la démocratie et les droits de l'homme.

En ce qui concerne le **contenu** de ce nouvel accord, il convient de tenir compte à la fois du bilan du précédent accord, des évolutions intervenues dans les relations, en particulier des quatre « espaces communs », et envisager un renforcement de la coopération au niveau politique et dans certains domaines spécifiques, comme l'économie, l'énergie, la politique étrangère et la défense ou encore la justice et les affaires intérieures.

Ainsi, ce nouvel accord devrait faire référence aux quatre « espaces communs » et mettre l'accent sur le renforcement de la coopération dans le domaine économique, avec l'objectif de créer à terme une zone de libre-échange et dans le domaine énergétique, en reprenant les principes contenus dans la charte de l'énergie. L'accord pourrait également prévoir la suppression à terme de l'obligation de visa et des avancées en matière de politique de sécurité extérieure et intérieure.

Le **cadre institutionnel** devrait être profondément rénové car les mécanismes institutionnels de l'accord de partenariat et de coopération n'ont pas fonctionné de manière satisfaisante. Ainsi, le Sommet Union européenne-Russie devrait se tenir dorénavant sur une base annuelle. Il paraît également souhaitable de réformer les Comités de coopération et les sous-comités d'experts. En revanche, on pourrait conserver les Conseils de partenariat permanents, en prévoyant explicitement la possibilité de les réunir en différentes formations.

Enfin, il importe de modifier, en le renforçant, le mécanisme de règlement des différends.

### **Le point sur le déroulement des négociations concernant le nouvel accord entre l'Union européenne et la Russie**

#### **• Le calendrier**

Le lancement des négociations devait être annoncé lors du Sommet entre l'Union européenne et la Russie le 24 novembre 2006. Toutefois, la Pologne s'est opposée à l'adoption du mandat de négociation, ce qui a empêché l'ouverture des négociations. Celle-ci pourrait donc intervenir lors du prochain Sommet entre l'Union européenne et la Russie du 18 mai prochain. Les négociations devraient vraisemblablement se poursuivre au moins jusqu'à la présidence française au deuxième semestre 2008.

#### **• Le négociateur**

Le Conseil devrait donner, par une décision prise à l'unanimité, un mandat à la Commission européenne, qui sera donc chargée de la négociation. Au sein de la Commission, la direction générale chargée des relations extérieures devrait coordonner les négociations qui devraient associer les autres directions générales pour les domaines relevant de leur compétence. Ainsi, le volet « libre-échange » devrait être traité par la direction générale du commerce, tandis que l'énergie sera assurée par la direction générale de l'énergie.

Sur certains aspects relevant du domaine intergouvernemental, comme la politique étrangère et la défense, les négociations devraient être conduites par la Commission européenne avec la présidence de l'Union européenne assistée par le Secrétariat général du Conseil. Les États membres, tenus régulièrement informés des négociations, pourront assister à certaines réunions.

#### **• La date d'entrée en vigueur**

Étant donné que cet accord sera un accord mixte qui nécessitera d'être ratifié par les vingt-sept États membres de l'Union européenne et par la Russie, le nouvel accord pourrait entrer en vigueur en 2009 ou en 2010.

## **2. Un véritable partenariat énergétique**

Dans le cadre de sa présidence du G8, en 2006, la Russie a proposé un « partenariat énergétique global », qui s'appuierait notamment sur la mise en place de contrats de long terme et une connaissance plus précise des réserves et de la gestion des stocks.

Comme l'a mentionné le ministre russe de l'Industrie et de l'Énergie, Viktor Khristenko, dans son discours du 27 avril 2006 : « *La Russie mise sur le partenariat énergétique avec l'Union européenne* ».

Comme nous l'avons vu précédemment, en matière d'énergie, il existe une réelle interdépendance entre l'Union européenne et la Russie. **Ce partenariat énergétique reste toutefois largement à construire.**

Comme le souligne la Commission européenne dans sa communication du 12 octobre 2006 intitulée « *relations extérieures dans le domaine de l'énergie – des principes à l'action* », la coopération énergétique entre l'Union européenne et la Russie devrait prendre en compte les attentes des deux partenaires, qui ne sont pas identiques.

En effet, **la Russie veut :**

- renforcer sa présence sur le marché de l'énergie de l'Union européenne ;
- être assurée de pouvoir conclure des contrats à long terme d'approvisionnement en gaz ;
- parvenir à l'intégration des réseaux d'électricité et au libre échange dans les secteurs de l'électricité et des matières nucléaires ;
- avoir la possibilité d'acquérir et de contrôler des entreprises européennes de gaz et d'électricité ;
- bénéficier de la technologie et des investissements de l'Union européenne pour développer les ressources énergétiques russes.

De son côté, **l'Union européenne réclame :**

- un traitement équitable et non discriminatoire pour l'accès aux ressources énergétiques russes ;
- l'accès aux oléoducs et gazoducs situés sur le territoire russe, notamment ceux qui transportent les hydrocarbures en provenance de la Mer Caspienne et de l'Asie centrale ;
- l'égalité de conditions en ce qui concerne l'approvisionnement auprès de la Russie.

**Le futur accord de partenariat devrait donner l'occasion de renforcer les relations entre l'Union européenne et la Russie dans le domaine de l'énergie. À mes yeux, cet accord devrait comprendre des principes et des objectifs juridiquement contraignants inspirés du traité sur la Charte de l'énergie.**

### **3. Pour une approche pragmatique : la mise en œuvre des quatre « espaces communs »**

#### *a) Créer un véritable espace économique commun*

Comme le note le Conseil économique et social (1), « *les relations dans le domaine économique pourraient se développer de manière très importante et de manière très profitable à la fois pour l'Union européenne et pour la Russie. Il y a en effet des complémentarités évidentes dans le domaine énergétique mais également dans le domaine industriel où il y a des possibilités d'obtenir des niveaux de production, avec des baisses de coûts et des hausses de productivité qui donneraient aux produits européens une compétitivité renouvelée par rapport à la concurrence nord-américaine ou asiatique. Ceci explique que la Russie attend beaucoup de l'Union européenne en matière d'investissements directs.* »

Les interlocuteurs russes rencontrés à Moscou ont tous insisté sur l'importance qu'ils accordent aux questions économiques et commerciales dans les relations avec l'Union européenne.

**Dans cette optique, l'Union européenne devrait soutenir l'accession de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce.** Cette intégration devrait constituer, en effet, une forte incitation pour la Russie à engager les réformes économiques nécessaires, notamment pour faciliter les investissements étrangers. L'intégration de la Russie à l'OMC pourrait ouvrir la voie à la création d'une **zone de libre échange** entre l'Union européenne et la Russie.

Comme l'a souligné le Chef de la mission économique auprès de l'Ambassade de France à Moscou, la création d'une zone de libre échange serait profitable à la fois à la Russie, à l'Union européenne et à notre pays. La Russie aurait un plus grand accès au marché européen, tandis que les entreprises européennes, notamment françaises, pourraient profiter des potentialités du marché russe.

#### *b) Établir un espace de libre circulation des personnes et renforcer la coopération en matière de sécurité intérieure*

La création d'un espace de libre circulation des personnes par la suppression de l'obligation de visa constitue une forte attente des citoyens russes et une priorité de leur gouvernement. Toutes les personnalités russes que j'ai rencontrées ont beaucoup insisté sur ce point.

La Russie représente aujourd'hui pour la France le premier pays pour les demandes de visa. Sur près de 2,5 millions de demandes adressées aux autorités françaises en 2005, plus de 300 000 concernaient des ressortissants

---

(1) *Avis du Conseil économique et social sur le rapport présenté par M. Lucien Bouis sur « Les relations entre l'Union européenne et la fédération de Russie », J.O. 2004.*

russes, contre 545 000 pour l'ensemble des pays du Maghreb (dont 265 000 pour l'Algérie). Or, le risque migratoire en provenance de Russie paraît peu élevé. Ainsi, le taux de refus concernant la Russie est très faible puisqu'il n'est que de 2,4 % contre une moyenne de 15 %. Dans certains pays, notamment en Afrique, le taux de refus est même supérieur à 50 %. De plus, en 2006, seulement 744 mesures d'éloignement ont été prononcées en France à l'encontre de ressortissants russes.

La procédure de délivrance des visas présente, en outre, une charge non négligeable pour les consulats européens en Russie. Avec seulement deux consulats, l'un à Moscou, l'autre à Saint-Pétersbourg, et un nombre limité de personnel, les autorités consulaires françaises peinent ainsi à traiter le grand nombre de demandes de visa dans de brefs délais, ce qui provoque parfois des irritations du côté russe. À cet égard, le contenu de l'accord conclu sur la facilitation de la procédure de délivrance des visas a été jugé plutôt décevant en Russie.

**Dès lors, pourquoi ne pas envisager de supprimer l'obligation de visa entre l'Union européenne et la Russie et créer un véritable espace européen de libre circulation des personnes ?** La suppression de l'obligation de visa constituerait un signal fort en direction de la Russie et favoriserait les échanges entre les citoyens des pays de l'Union européenne et les ressortissants russes. Cela permettrait également de mettre un terme à la question délicate du transit entre l'enclave de Kaliningrad et le reste du territoire de la Fédération de Russie.

**Afin d'accompagner la suppression de l'obligation de visas, la coopération entre l'Union européenne et la Russie en matière de protection des frontières et de lutte contre l'immigration clandestine pourrait être renforcée.** On pourrait ainsi envisager une coopération plus poussée entre la garde-frontière russe et les garde-frontières de l'Union européenne, en partenariat avec l'agence européenne de protection des frontières Frontex, ainsi que des initiatives communes en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

**L'Union européenne et la Russie devraient également développer leur coopération en matière de lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue, le blanchiment d'argent sale et la criminalité organisée internationale.** Cela passe notamment par la conclusion d'un accord de coopération opérationnelle entre la Russie et l'Office européen de police Europol et par un accord entre le Parquet de Russie et l'Unité européenne de coopération judiciaire Eurojust.

*c) Approfondir la coopération en matière de politique étrangère et de défense*

Si l'Union européenne veut jouer un rôle accru sur la scène internationale et parvenir à faire entendre sa voix face aux États-Unis ou à des puissances émergentes comme la Chine ou l'Inde, il est indispensable de renforcer les liens avec la Russie.

En sa qualité de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, la Russie représente, en effet, un partenaire privilégié en matière de politique étrangère. Ainsi, sur le dossier du nucléaire iranien, la concertation étroite menée par la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Russie a permis de faire des propositions constructives à l'égard de Téhéran. De la même manière, sur l'avenir du Kosovo, l'Union européenne devrait définir une approche commune et entretenir une concertation étroite avec la Russie.

Malgré la volonté de l'Union européenne d'assurer à la Russie sa place dans l'architecture européenne de sécurité, il faut reconnaître que la coopération dans ce domaine est restée limitée.

Certes, la Russie est le seul pays tiers avec lequel l'Union européenne a institutionnalisé des consultations régulières au niveau du Comité politique et de sécurité ou au niveau de l'État-major de l'Union européenne. **Mais ne pourrait-on pas envisager d'aller plus loin et réunir périodiquement une sorte de Conseil Union européenne-Russie en matière de défense sur le modèle du Conseil OTAN-Russie ?** Cette enceinte, composée des ministres de la défense des vingt-sept États membres et de la Russie, offrirait un cadre pour discuter de certains sujets d'intérêts communs, comme les « conflits gelés » par exemple, et elle permettrait de préparer d'éventuelles opérations extérieures communes. Ces opérations communes, sous commandement conjoint, ou bien alternativement sous commandement russe et européen, pourraient intervenir par exemple en Afrique, dans les Balkans occidentaux ou encore en Transnistrie.

L'Union européenne et la Russie pourraient également organiser des exercices conjoints et des formations en commun. Enfin, la coopération entre l'Union européenne et la Russie en matière d'armement, notamment avec l'agence européenne de la défense, devrait être fortement développée. On pense notamment aux avions de transport très gros porteurs.

*d) Développer les échanges universitaires et culturels ainsi que la coopération scientifique et technique*

La coopération scientifique et technique constitue un terrain privilégié pour un approfondissement des relations entre l'Union européenne et la Russie. La coopération spatiale repose ainsi sur une collaboration très étroite qui s'est développée depuis déjà de nombreuses années, grâce à la France en particulier, comme l'illustre le lancement de fusées « Soyouz » à partir de la base de

Kourou en Guyane. On peut également mentionner la coopération aéronautique ou le programme européen de radionavigation par satellite Galileo, qui pourrait utilement bénéficier de la technologie des satellites Glonass exploitée par la Russie depuis 1995.

**Dans de nombreux domaines, l'Union européenne et la Russie pourraient lancer des initiatives et des projets communs de coopération scientifique et technique.** On peut citer notamment : le nucléaire, les nanotechnologies, la génétique, la biotechnologie, le réchauffement climatique, etc.

Enfin, il convient d'insister tout particulièrement sur l'importance des échanges culturels et universitaires. Le conseiller pour les affaires européennes du Président Vladimir Poutine, Sergueï Iastrjembski, s'est d'ailleurs montré très sensible à ces aspects lors de notre entretien.

**La coopération dans le domaine de la culture et de l'éducation constitue un vecteur important de rapprochement entre les peuples.** C'est aussi le meilleur moyen de faire progresser la démocratie et les droits de l'homme en Russie. Or, force est de constater que, malgré les nombreuses déclarations soulignant l'importance de ces aspects, l'Union européenne ne s'est guère donné jusqu'à présent les moyens de mener une action ambitieuse dans ces domaines.

**L'Union européenne pourrait ainsi lancer un nouveau programme destiné à renforcer les relations avec la Russie dans le domaine de la culture,** en encourageant notamment la circulation des films et des artistes, la traduction d'ouvrages ou encore l'organisation d'événements culturels communs.

De même, il paraît indispensable de renforcer la coopération dans le domaine de l'éducation. L'Union européenne devrait encourager plus fortement la mobilité et les échanges des étudiants, la reconnaissance mutuelle des diplômes ou la coopération entre les établissements scolaires, les grandes écoles et les universités.

**Pourquoi ne pas envisager un ambitieux programme Union européenne-Russie dans le domaine de l'éducation en multipliant le nombre de bourses destinées aux étudiants russes désireux de venir étudier dans l'Union européenne ?**

## CONCLUSION

*« Je crois que l'Europe ne peut à long terme affermir sa réputation de puissant et indépendant centre de la politique mondiale que si elle unit ses moyens avec les hommes, le territoire et les ressources naturelles russes, ainsi qu'avec le potentiel économique, culturel et de défense de la Russie. »*

*Vladimir Poutine, discours au Bundestag (25 septembre 2001)*

L'interdépendance entre l'Union européenne et la Russie est telle que, en réalité, il n'existe pas d'alternatives à un partenariat stratégique.

Face aux États-Unis ou à des puissances émergentes comme la Chine ou l'Inde, l'Union européenne et la Russie ont besoin l'une de l'autre pour faire entendre leur voix sur la scène internationale.

Or, il faut reconnaître que ces relations traversent aujourd'hui de fortes tensions, liées à des désillusions et à des malentendus réciproques.

Il paraît donc indispensable de conclure un nouvel accord, qui remplacerait l'actuel accord de partenariat et de coopération, et de renforcer la coopération entre l'Union européenne et la Russie, en particulier en matière d'énergie, de politique étrangère et de défense ou de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.

Dans le même temps, cela ne doit pas se faire au détriment du rappel des principes de la démocratie et des droits de l'homme, qui figurent au centre du projet européen.

Toutefois, ces relations resteront incomplètes et fragiles si elles se limitent uniquement aux rencontres diplomatiques, qui devraient d'ailleurs être renforcées, tant au niveau des instances européennes que nationales, et si elles ne s'accompagnent pas d'une multiplication des contacts au niveau de la société civile.

C'est la raison pour laquelle je suis profondément convaincu qu'il est nécessaire de renforcer les échanges économiques, avec l'objectif de créer à terme un espace économique commun entre l'Union européenne et la Russie, de développer la mobilité des étudiants et des chercheurs, d'encourager toutes les formes de coopération décentralisée ou encore de lancer des projets conjoints en matière industrielle ou technologique.

À cet égard, la suppression à terme de l'obligation des visas et la création d'un espace de libre circulation des personnes constitueraient un bon moyen de rapprocher les peuples de l'Union européenne et de la Fédération de Russie.



## EXAMEN EN DÉLÉGATION

*La délégation s'est réunie le 9 mai 2007 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par le rapporteur, M. Yves Pozzo di Borgo, le débat suivant s'est engagé :*

### **M. Hubert Haenel :**

La question des relations entre l'Union européenne et la Russie est un sujet d'actualité, avec notamment la perspective du prochain Sommet du 18 mai. Ce thème avait d'ailleurs été évoqué à l'initiative du parlement finlandais lors de la dernière réunion de la COSAC à Helsinki, les 20 et 21 novembre derniers, et il devrait figurer à l'ordre du jour de la prochaine réunion de Berlin les 14 et 15 mai. Votre rapport vient donc à point nommé.

### **M. Aymeri de Montesquiou :**

Les relations entre l'Union européenne et la Russie doivent être replacées dans leur contexte géopolitique. Il faut prendre en compte, non seulement l'Union européenne et la Russie, mais aussi d'autres acteurs, comme les États-Unis, la Chine ou les pays d'Asie centrale.

Il est vrai que la Russie a une attitude parfois brutale vis-à-vis de l'Union européenne. Mais je crois que cela résulte surtout d'une incompréhension réciproque. L'Union européenne ne mesure pas toujours l'extraordinaire changement qu'a entraîné l'effondrement de l'Union soviétique et les extrêmes difficultés rencontrées dans la transition vers la démocratie et l'économie de marché en Russie. La Russie s'est, en effet, trouvée confrontée, dans les années 1990, à une situation anarchique, à un effondrement de l'économie et à une déliquescence de l'État. Les entreprises occidentales, qu'elles soient européennes, américaines ou japonaises, se sont d'ailleurs comportées comme de véritables prédateurs vis-à-vis des richesses de ce pays. L'évolution actuelle de la Russie est aussi une réaction à la période précédente. La remise en cause de certains contrats, notamment dans le domaine de l'énergie, s'explique ainsi par le fait que ces contrats avaient été signés dans les années 1990, à une période où la Russie était faible et avec des conditions souvent scandaleuses.

Certes, la démocratie actuelle en Russie est très différente de celle qui existe dans l'Union européenne et certains aspects autoritaires de ce régime peuvent nous heurter. Mais, comme vous l'avez souligné, Vladimir Poutine est très populaire en Russie.

De même, comment convaincre les Russes que l'OTAN est une organisation pacifique qui n'est pas dirigée contre la Russie, tout en déployant

des installations militaires à ses frontières ? Peut-on sérieusement prétendre qu'il soit nécessaire de déployer des éléments de défense anti-missiles en Pologne et en République tchèque pour faire face à d'éventuels tirs de missiles iraniens ? Tout ceci ne semble pas très sérieux.

Les crises entre la Russie et l'Ukraine ou entre la Russie et la Biélorussie en matière d'énergie illustrent bien ces malentendus. En effet, on a beaucoup reproché à la Russie son attitude dans ces deux crises. Mais est-il réellement choquant que la Russie cherche à vendre son gaz à l'Ukraine ou à la Biélorussie à un prix équivalent à celui du cours mondial ? N'y a-t-il pas là une contradiction puisque l'Union européenne demande précisément à la Russie d'adopter les lois du marché ?

Comme vous l'avez mentionné, il n'existe pas aujourd'hui de politique européenne de l'énergie ni d'approche commune vis-à-vis de la Russie. Le projet de gazoduc sous la Mer Baltique entre l'Allemagne et la Russie, qui vise à contourner les pays de transit comme l'Ukraine ou la Pologne, en offre l'illustration. Je suis également très inquiet du blocage actuel de la Hongrie sur le projet de gazoduc Nabucco. Ce gazoduc, qui permettrait d'acheminer du gaz en provenance d'Asie centrale, voire d'Iran, par la Turquie, en contournant le territoire de la Russie, a en effet une importance majeure pour la sécurité des approvisionnements énergétiques pour l'Union européenne. Il est donc indispensable d'avoir une approche commune vis-à-vis de la Russie.

La Russie est aujourd'hui le premier fournisseur de gaz de l'Union européenne et la dépendance à l'égard du gaz russe devrait s'accroître dans les prochaines années. Or, il existe un sérieux risque que, dans quinze ans, la Russie ne soit plus en mesure d'exporter de gaz naturel, compte tenu de la hausse de la consommation intérieure, de la faible performance énergétique, de la vétusté des infrastructures et de l'absence d'investissements dans les nouveaux gisements, comme celui de Shtokman. Il existe aussi un gaspillage considérable d'énergie, en matière de chauffage urbain par exemple.

Dans ce contexte, le gaz d'Asie centrale pourrait revêtir une importance cruciale pour l'Union européenne. Il serait donc souhaitable que les entreprises de l'Union européenne, comme Gaz de France ou Suez, mutualisent leurs efforts pour investir dans la production de gaz au Turkménistan, en Ouzbékistan ou au Kazakhstan et encourager des voies alternatives de transport afin d'exporter ce gaz vers l'Union européenne. Il est également indispensable de renforcer les liens avec d'autres pays producteurs, comme les pays d'Asie centrale et l'Iran, qui dispose de la deuxième réserve mondiale de gaz (15 %), et d'encourager des modes d'acheminements alternatifs, comme le gaz liquéfié. Car il ne faut pas sous-estimer la puissance d'un géant comme Gazprom dont la capitalisation boursière le place au 3<sup>e</sup> rang mondial.

Enfin, je suis préoccupé par un point qui est largement passé inaperçu : les manœuvres militaires récentes organisées conjointement entre la Russie et la Chine. N'est-ce pas le signe d'une volonté de rapprochement ? Ne pourrait-on pas imaginer que la Russie se tourne de plus en plus vers la Chine, notamment en matière d'exportation des hydrocarbures ? J'ai participé à une conférence sur l'énergie à Irkousk en Russie et j'ai été frappé de voir dans l'assistance de nombreux représentants chinois, japonais, coréens, etc.

**M. Pierre Fauchon :**

Pour ma part, je suis assez sceptique sur l'idée d'un rapprochement entre la Russie et la Chine. Il existe, en effet, de nombreux différends entre les deux pays et je pense qu'il y a une réelle inquiétude du côté russe, notamment en raison de la démographie. En revanche, je crois beaucoup plus à un rapprochement entre la Russie et l'Inde, qui est son partenaire traditionnel.

**M. Yves Pozzo di Borgo :**

Je partage également l'analyse de notre collègue. La Chine représente un défi pour la Russie. Comme j'ai pu le constater lors de mon déplacement à Moscou, il existe une réelle inquiétude chez les responsables russes à l'égard de ce pays et de sa démographie. L'Inde est un partenaire traditionnel pour la Russie, mais c'est encore un pays peu développé en comparaison avec l'Union européenne et il n'y a pas de frontières communes. C'est la raison pour laquelle je pense que l'Union européenne représente pour la Russie le seul partenaire possible. Je crois aussi que la crainte que la Russie ne se tourne vers d'autres clients, notamment en Asie, doit être relativisée. En effet, la quasi-totalité des gazoducs russes est actuellement dirigée vers l'Union européenne, qui représente un client fiable pour la Russie. Les projets russes de réorienter une partie des exportations vers l'Asie nécessitent des investissements de très grande ampleur en matière d'infrastructures. Je pense donc qu'il s'agit davantage d'un discours destiné à relativiser la dépendance de la Russie vis-à-vis de son principal débouché.

**M. Robert Badinter :**

J'ai toujours été très intéressé par la situation de l'Union soviétique, puis de la Russie, et je m'y suis rendu à de nombreuses reprises. Mon premier voyage en Union soviétique remonte, en effet, à la mort de Staline. J'ai ensuite pu constater les espoirs suscités par l'accession au pouvoir de Nikita Khrouchtchev et la désillusion de la période de glaciation sous Brejnev qui a été fatale à l'URSS. Jusqu'à la chute du rideau de fer, personne n'aurait pu imaginer que l'Union soviétique s'effondrerait aussi rapidement en dépit des efforts de Gorbatchev.

La situation politique actuelle en Russie est préoccupante. Le régime de Vladimir Poutine peut être qualifié de despotisme plus ou moins éclairé, qui s'inscrit d'ailleurs dans la longue tradition de la Russie. Dans le même temps, ce régime représente aussi un grand réconfort pour la population après les années chaotiques d'Eltsine et la crise des valeurs provoquée par l'effondrement de l'URSS. Il faut reconnaître, en effet, que les années 1990 se sont caractérisées par des privatisations qui se sont déroulées dans un contexte de corruption généralisée et de délitement de l'État, et qui ont provoqué un véritable pillage des richesses du pays par quelques oligarques qui ont constitué d'immenses fortunes dans des conditions parfaitement scandaleuses. Il faut aussi tenir compte de la spécificité russe. La vocation messianique de la Russie est un sentiment profondément ancré au sein du peuple russe, qui est un grand peuple patriote.

Ce sentiment que la Russie est vouée à jouer un rôle particulier est une constante de la littérature russe et il y a d'ailleurs une continuité entre l'URSS et la Russie impériale de ce point de vue. Or, l'effondrement de 1991 a créé un choc dont les Russes ne se remettent pas. Après avoir été l'une des deux superpuissances mondiales pendant plus de quarante ans et dominé près de la moitié du globe, la Russie a été du jour au lendemain amputée d'une grande partie de son empire et son économie s'est effondrée. Vladimir Poutine a donc été celui qui a rendu leur fierté aux Russes. Est-ce que Vladimir Poutine quittera le pouvoir en 2008 au terme de son deuxième mandat ? Personnellement, j'en doute.

La coopération dans le domaine de la justice fonctionne assez bien avec la Russie. À l'époque tsariste, la Russie avait d'ailleurs opté pour le modèle français. La Cour constitutionnelle, créée dans les années 1990, est inspirée du Conseil constitutionnel français et il existe de nombreux contacts entre les juridictions russes et françaises. La France dispose d'un magistrat de liaison à Moscou qui réalise un travail remarquable.

En revanche, je partage tout à fait votre constat concernant la coopération universitaire. La politique française actuelle très restrictive à l'égard des étudiants russes, qu'il s'agisse des visas ou de l'accueil des étudiants, est à proprement parler honteuse. Les jeunes russes sont souvent des étudiants de très grande qualité, épris de culture française et il est rare qu'ils souhaitent rester définitivement en France. Je pense donc, comme vous, qu'il est indispensable de renforcer considérablement la coopération universitaire et les échanges d'étudiants.

\*

*À l'issue de ce débat, la délégation a autorisé la publication de ce rapport d'information.*

## **CARTES**





# FÉDÉRATION DE RUSSIE



République  
 Région administrative (oblast)  
 Territoire administratif (krat)  
 Frontière internationale  
 Frontière de république  
 Frontière d'oblast ou de krat  
 Limite et chef-lieu d'okroug ou de région autonome  
 Capitale  
 CITIES AUTONOMES (2)  
 ARRONDISSEMENTS AUTONOMES ou OKROUGS (10)  
 TERRITOIRES ADMINISTRATIFS ou KRAYS (6)  
 RÉGIONS ADMINISTRATIVES ou OBLASTS (49)  
 RÉPUBLIQUES (21)

CITIES AUTONOMES (2)  
 MOSCOU  
 SAINT-PÉTERSBOURG  
 RÉGION AUTONOME (1)  
 JUIES (BIROBIDJAN)  
 SAUF INDICATION CONTRAIRE, LES Noms des entités administratives sont identiques.

CITIES AUTONOMES (2)  
 MOSCOU  
 SAINT-PÉTERSBOURG  
 RÉGION AUTONOME (1)  
 JUIES (BIROBIDJAN)  
 SAUF INDICATION CONTRAIRE, LES Noms des entités administratives sont identiques.

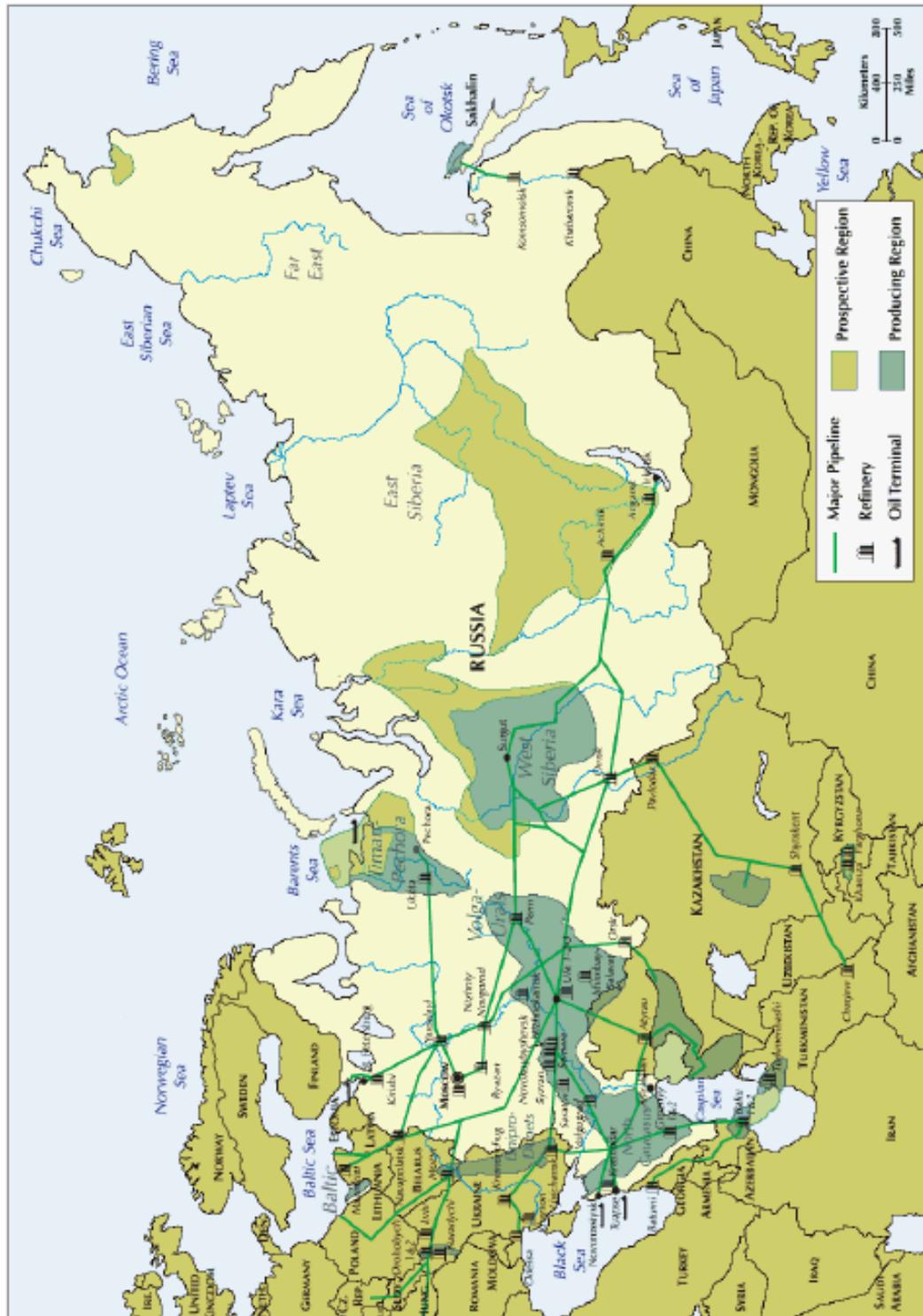
# RUSSIE ET AUTRES ÉTATS ISSUS DE L'EX-URSS

0 250 500 750 1000 km



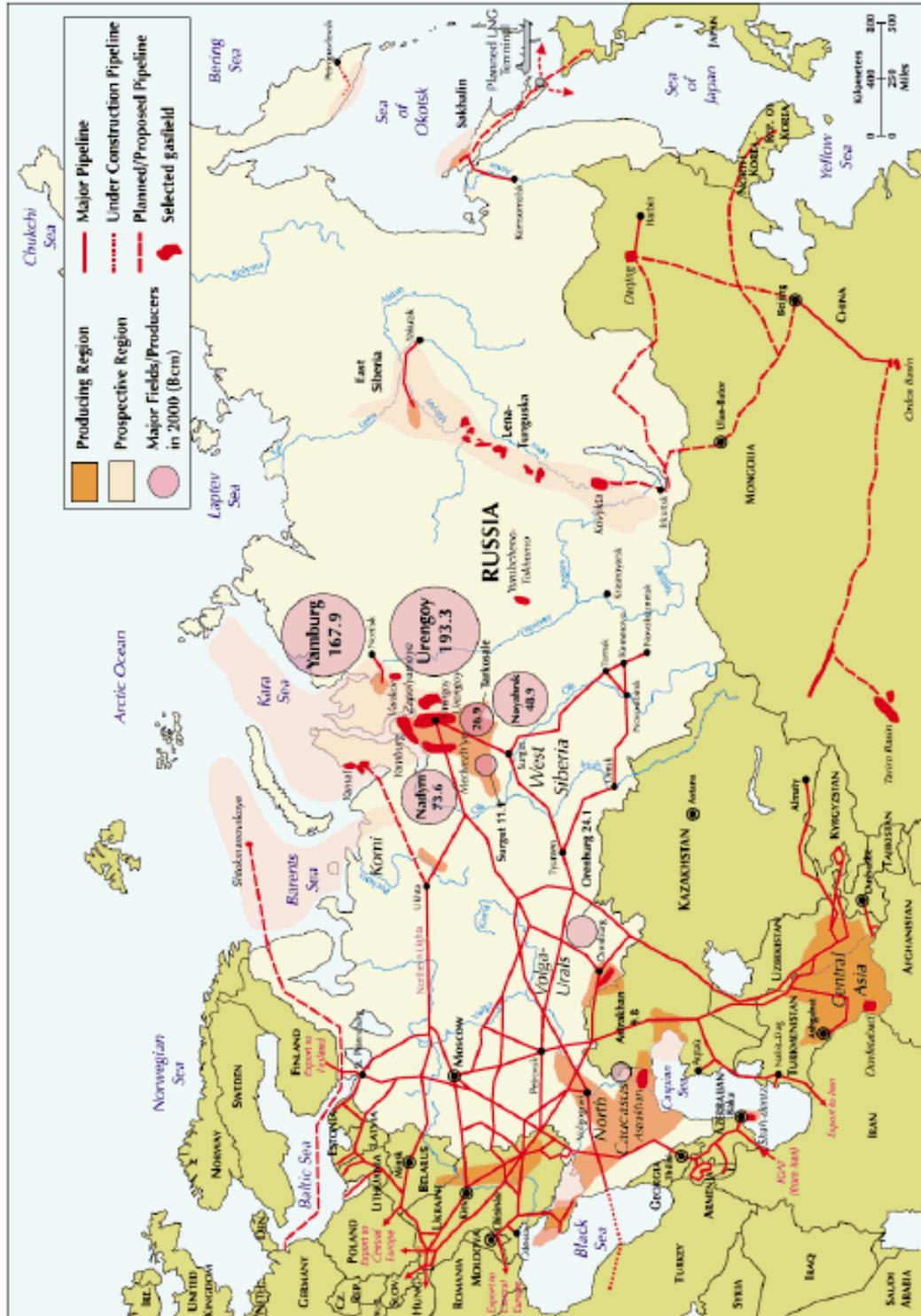


## LE PÉTROLE EN RUSSIE ET DANS L'EX-URSS



Source : AIE, Russia Energy Survey 2002

## LE GAZ NATUREL EN RUSSIE ET DANS L'EX-URSS



Source : AIE, Russia Energy Survey 2002



## **ANNEXE**



## Liste des personnalités rencontrées

### 1. À Paris

– Mme Pascale Andréani, Conseiller auprès du Premier ministre pour les Affaires européennes, Secrétaire général du Secrétariat général des Affaires européennes ;

– M. Pierre Lévy, Directeur du Centre d'Analyses et de Prévision du Ministère des Affaires étrangères ;

– M. Gilles Briatta, Directeur de la coopération européenne au Ministère des Affaires étrangères ;

– M. Jean-François Terral, Directeur de l'Europe continentale au Ministère des Affaires étrangères ;

– M. Jean-Louis Falconi, Chef du service PESC au Ministère des Affaires étrangères ;

– Mme Florence Ferrari, Chef du secteur élargissement au Secrétariat général des Affaires européennes, Premier ministre ;

– M. Jean Cadet, ancien Ambassadeur de France en Russie ;

– M. Mikhaïl Yakovlev, Ministre Conseiller et M. Leonid Kadychev, Conseiller, Ambassade de Russie en France ;

– M. Gérard Mestrallet, Président Directeur Général de Suez ;

– M. Jean-François Cirelli, Président Directeur Général de Gaz de France ;

– M. Hubert Loiseleur des Longchamps, Directeur des Relations internationales et M. Jacques de Naurois, Directeur des Relations institutionnelles, Total ;

– M. Jean-Louis Mattei, Directeur de la banque Société générale hors France métropolitaine et M. Jean-Jacques Laborde-Medevielle, Lazard Frères ;

– M. Philippe Rosier, Président de Rhodia et d'Orbeo ;

– M. Claude Mandil, Directeur exécutif, Agence Internationale de l'énergie ;

– M. William Tompson et M. Christian Gianella, OCDE ;

– M. Thomas Gomart, spécialiste de la Russie, Chercheur à l'Institut français des relations internationales (IFRI) ;

– Mme Marie Mendras, spécialiste de la Russie, chercheur au CNRS et au Centre d'études et de Recherches internationales (CERI) ;

– M. René-François Bernard, responsable d'un programme européen de coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur avec la Russie.

## **2. À Bruxelles**

- M. Jacques Barrot, Vice-Président de la Commission européenne, Commissaire européen chargé des transports ;
- M. Andris Piebalgs, Commissaire européen chargé de l'énergie ;
- M. Javier Solana, Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune et M. Patrice Bergamini, Directeur-adjoint du cabinet du Haut Représentant pour la PESC ;
- M. Margaritis Schinas, Chef du cabinet de M. Markos Kyprianou, Commissaire européen chargé de la santé et de la protection des consommateurs ;
- Mme Judith Gebetsroithner, Conseillère au cabinet de Mme Benita Ferrero-Waldner, Commissaire européen chargé des relations extérieures ;
- Mme Agnija Rasa, Conseillère au cabinet de M. Andris Piebalgs, Commissaire européen chargé de l'énergie ;
- M. Hugues Mingarelli, Directeur général-adjoint de la Direction générale des relations extérieures de la Commission européenne ;
- M. Gunnar Wiegand, chef d'unité Russie à la Direction générale des relations extérieures de la Commission européenne ;
- M. Laurent Muschel, chef d'unité en charge des relations internationales à la Direction générale de l'énergie et des transports de la Commission européenne ;
- M. David Johns, chef d'unité adjoint et Mme Nadia Ernzer, administrateur, Secrétariat général du Conseil ;
- S. Exc. M. Pierre Sellal, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne ;
- S. Exc. M. Jan Tombinski, Ambassadeur, Représentant permanent de la Pologne auprès de l'Union européenne ;
- S. Exc. Mme Christine Roger, Ambassadeur, Représentant permanent de la France au Comité Politique et de Sécurité (COPS) de l'Union européenne ;
- S. Exc. M. Richard Duqué, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'OTAN ;
- M. Maxime Lefebvre, Conseiller chargé de la Russie à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;
- M. Nikolay Kobrinets, Représentant permanent adjoint de la Russie auprès de l'Union européenne ;
- M. Pierre Morel, Représentant spécial de l'Union européenne pour l'Asie centrale.

### **3. À Berlin**

- M. Matthias Wissmann, Président de la commission des Affaires européennes du Bundestag ;
- M. Andreas Schockenhoff, Député, porte-parole du groupe parlementaire CDU/CSU à la commission des Affaires étrangères du Bundestag ;
- M. Hans-Dieter Lucas, Directeur politique adjoint en charge de l'Europe de l'Est et de l'Asie centrale au ministère fédéral des Affaires étrangères ;
- M. Arndt Freytag Von Loringhoven, Sous-Directeur en charge de la coordination de la PESC au ministère fédéral des Affaires étrangères ;
- M. Ralph Tarraf, Sous-Directeur adjoint du centre de prévision et d'analyse du ministère fédéral des Affaires étrangères ;
- M. Hannes Adomeit, Chercheur à la Fondation Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) ;
- S. Exc. M. Claude Martin, Ambassadeur de France à Berlin ;
- M. Jean-Michel Dumond, Ministre Conseiller à l'Ambassade de France à Berlin ;

### **4. À Moscou**

- M. Sergueï Iastrjembski, Conseiller pour les Affaires européennes du Président de la Fédération de Russie ;
- M. Sergueï Mironov, Président du Conseil de la Fédération de Russie ;
- M. Konstantin Kosachev, Président de la commission des Affaires étrangères de la Douma d'Etat de la Fédération de Russie ;
- M. Vladimir Ryzhkov, Député à la Douma, Président de l'association « Russie dans une Europe unie » ;
- M. Sergueï Riabkov, Directeur du Département de la coopération européenne au Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie ;
- M. Vladimir Pozdniakov, Directeur du bureau de la sécurité internationale du Conseil de sécurité de la Fédération de Russie ;
- M. Sergueï Kouprianov, Porte-parole de Gazprom ;
- M. Stepanov, Adjoint au Secrétaire d'État de l'État unifié Russie-Biélorussie ;
- S. Exc. M. Stanislas de Laboulaye, Ambassadeur de France en Russie ;

- M. Marc Franco, Délégué de la Commission européenne en Russie ;
- M. Jean-François Collin, Ministre Conseiller, Chef de la mission économique auprès de l’Ambassade de France en Russie ;
- M. John Webb, M. Vitaly Yermakov, M. Konstantin Kovalenko, Cambridge Energy Research Associate’s ;
- M. Sam Green et Mme Masha Lipman, Carnegie Endowment for International Peace ;
- Mme Elena Nemirovskaya, Directrice de l’Ecole d’Etudes politiques de Moscou ;
- M. Fiodor Loukianov, Rédacteur en chef de la revue « *Russia in Global Affairs* » ;
- Mme Olga Krychtanouskaia, Professeur, spécialiste des élites russes ;
- M. Evgueni Burenkov, expert des questions énergétiques.