



POUR UN PARTENARIAT STRATÉGIQUE SPÉCIFIQUE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA RUSSIE

*Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées
Commission des Affaires européennes*

Rapport d'information de M. Yves Pozzo di Borgo, sénateur de Paris

Rapport d'information n° 664 (2010-2011)

Alors que les relations entre l'Union européenne et la Russie étaient marquées par de fortes tensions, **le contexte s'est beaucoup amélioré ces dernières années**, notamment en raison du « reset » entre les Etats-Unis et la Russie, depuis l'élection de Barack Obama.

Malgré le lancement en juin 2008 des négociations sur un nouvel accord de partenariat, qui remplacerait l'actuel accord de partenariat et de coopération, **ces relations n'ont toutefois guère progressé**, comme l'ont illustré les faibles résultats du dernier Sommet Union européenne-Russie, de Nijni-Novgorod, des 9 et 10 juin 2011.

La Russie représente pourtant pour l'Union européenne, **son plus grand voisin, son troisième partenaire commercial et son premier fournisseur d'hydrocarbures**, tandis que celle-ci constitue pour la Russie son principal partenaire et débouché.

Par ailleurs, si l'Union européenne veut jouer un rôle accru sur la scène internationale et peser dans la mondialisation, face aux Etats-Unis et aux puissances émergentes, comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, il est indispensable de renforcer les relations et d'établir **un véritable partenariat stratégique**, fondé sur un espace économique, de libre circulation des personnes et de sécurité commun.

1. Un nouveau contexte plus favorable au rapprochement UE-Russie

1. Les raisons internes

Le traité de Lisbonne a permis de renforcer la cohérence de la politique étrangère de l'Union européenne, avec notamment la création du poste de Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Malgré l'amélioration des relations russo-polonaises, la Russie continue toutefois de susciter un fort clivage entre les « anciens » et les « nouveaux » Etats membres, ce qui explique que l'Union européenne a du mal à parler d'une seule voix à l'égard de la Russie, qui de son côté a tendance à privilégier les relations bilatérales, notamment avec la France ou l'Allemagne.

2. Les facteurs externes

Alors qu'elles s'étaient fortement dégradées, les relations américano-russes se sont nettement améliorées depuis l'élection de Barack Obama. L'OTAN et la Russie ont annoncé, lors du Sommet de Lisbonne de 2010, leur volonté de relancer leur coopération, y compris sur la défense anti-missiles.

La crise économique mondiale, la chute brutale du prix des hydrocarbures et la découverte du « gaz de schiste » ont révélé les fragilités de l'économie russe, qui reste fortement dépendante des matières premières. Dans ce contexte, la volonté de modernisation du président Dimitri Medvedev constitue une réelle opportunité pour l'Union européenne.

II. Les relations UE-Russie n'ont guère progressé ces dernières années

1. Des avancées limitées

- **Le lancement des négociations sur le nouvel accord de partenariat**

Malgré le lancement en juin 2008 des négociations sur un nouvel accord entre l'Union européenne et la Russie, qui doit remplacer l'actuel **accord de partenariat et de coopération**, signé en 1994 et entré en vigueur en 1997 pour une période initiale de dix ans, **les négociations n'ont guère progressé.**

- **La difficile mise en œuvre des quatre « espaces communs »**

En mai 2003, l'Union européenne et la Russie se sont fixé pour objectif de réaliser à terme quatre « espaces communs » : un « espace économique commun », un « espace de liberté, de sécurité et de justice », un « espace de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure » et un « espace de recherche, d'éducation et de culture ». Toutefois, malgré ces objectifs ambitieux, **les réalisations concrètes sont restées limitées.**

- **L'adoption du « Partenariat pour la Modernisation »**

La seule véritable avancée tient à l'adoption du « Partenariat pour la Modernisation », lors du Sommet Union européenne-Russie de Rostov-sur-le-Don de juin 2010. Cette initiative vise notamment à renforcer les partenariats industriels et technologiques entre la Russie et l'Union européenne.

2. La persistance des différends

- **La démocratie et les droits de l'homme**

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

Si, depuis 2000, la Russie a connu un recul de la démocratie et des libertés individuelles, l'insistance de l'Union européenne sur les « valeurs communes » est toutefois mal perçue par le gouvernement russe et suscite une relative indifférence en Russie.

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 sans équivoque et avec fermeté ces questions, mais dans le cadre d'un **véritable dialogue avec les autorités russe.**

- **L'énergie**

La Russie est le premier fournisseur de gaz naturel de l'Union européenne et le deuxième fournisseur de pétrole. Cette dépendance énergétique de l'Europe vis-à-vis de la Russie devrait 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.

Le retrait russe du traité sur la Charte de l'énergie et les crises du gaz de 2005 et 2009 ont suscité des inquiétudes dans l'Union européenne, alors que l'adoption du troisième « paquet énergétique » a suscité des craintes en Russie. Or, il existe une interdépendance, car si l'Union européenne dépend de son premier fournisseur, la Russie dépend aussi de son principal débouché. Il est donc indispensable de lever ces incompréhensions réciproques et d'aller vers **un partenariat énergétique.**

III. Pour un espace économique, de libre circulation des personnes et de sécurité commun à l'échelle du continent européen

- **Établir un « espace économique commun »**

Les relations économiques pourraient encore être fortement développées. L'Union européenne devrait soutenir l'adhésion 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. Elle pourrait ouvrir la voie à la création d'une **zone de libre échange** entre l'Union européenne et la Russie.

- **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 faire entendre sa voix dans la mondialisation, face aux Etats-Unis ou aux puissances émergentes, comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, **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 un partenaire privilégié en matière de politique étrangère.

Ne pourrait-on pas envisager de réunir périodiquement **un Conseil Union européenne-Russie**, sur le modèle du Conseil OTAN-Russie, et de lancer des opérations extérieures communes, par exemple en Transnistrie ?

- **Créer un « espace de libre circulation des personnes »**

La suppression des visas constitue une forte attente des citoyens et une priorité des autorités russes. La Russie

représente aujourd'hui, pour la France et l'Union européenne, le premier pays en matière de demandes de visas. Or, le risque migratoire en provenance de la Russie paraît limité.

Dès lors, pourquoi ne pas envisager de supprimer les visas entre l'Union européenne et la Russie ?

Cette mesure constituerait un signal fort en direction de la Russie et favoriserait les échanges entre les citoyens de l'Union européenne et les ressortissants russes. Dans le même temps, la coopération en matière de lutte contre l'immigration illégale, le terrorisme et la criminalité organisée devrait être renforcée.

- **Développer la coopération scientifique et technique, ainsi que les échanges culturels et universitaires**

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 situation des droits de l'homme en Russie.

Or, l'Union européenne ne s'est guère donnée jusqu'à présent les moyens de mener une action ambitieuse dans ces domaines. Ainsi, une centaine d'étudiants russes seulement bénéficient actuellement d'une bourse pour étudier dans l'Union européenne.

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



M. Yves Pozzo di Borgo, M. Gérard Larcher, Président du Sénat, M. Dimitri Medvedev, Président de la Fédération de Russie, lors de la visite du Président de la Russie au Sénat, le 2 mars 2010.



Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Président
Josselin de ROHAN



Rapporteur
Yves POZZO DI BORGIO

Secrétariat : 01 42 34 46 29
Courriel : secretariat-affetra@senat.fr

Commission des affaires européennes

<http://www.senat.fr/europe/broch.html>



Président
Jean BIZET

Secrétariat : 01 42 34 24 91
Courriel : euro@senat.fr

Le présent document et le rapport complet n° 664 (2010-2011)
sont disponibles sur internet :
www.senat.fr

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06