

N° 237

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 décembre 2013

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur les **relations** entre  
l'Union européenne et la **Russie**,*

Par MM. Simon SUTOUR et Jean BIZET,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, *président* ; MM. Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, *vice-présidents* ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Mme Françoise Boog, MM. Yannick Botrel, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Jacques Lozach, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.



## SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION .....	5
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> : RELANCER LE PARTENARIAT STRATÉGIQUE</b> .....	7
<b>I. INSTAURER UN DIALOGUE CONSTRUCTIF</b> .....	7
<b>A. DE LA COOPÉRATION AU PARTENARIAT STRATÉGIQUE</b> .....	7
1. <i>L'Accord de partenariat et de coopération</i> .....	7
a) Les instances de dialogue.....	7
b) Les quatre espaces .....	8
2. <i>Vers un partenariat stratégique</i> .....	10
<b>B. LE PARTENARIAT ORIENTAL NE DEVRAIT PAS ÊTRE INCOMPATIBLE AVEC LE RAPPROCHEMENT UNION EUROPÉENNE / RUSSIE</b> .....	12
1. <i>Dépasser la logique de « glacis »</i> .....	13
2. <i>Dépasser les conflits d'intérêts dans le domaine de l'énergie</i> .....	15
3. <i>Créer un partenariat avec l'Union douanière eurasiatique</i> .....	17
<b>II. ... POUR DÉPASSER LES POINTS DE FRICTION</b> .....	18
<b>A. LE CONTENTIEUX AUPRÈS DE L'OMC</b> .....	18
<b>B. LES VISAS</b> .....	19
<b>C. PROGRESSER SUR LES DROITS DE L'HOMME</b> .....	21
<b>III. CONCLUSION DU CHAPITRE I<sup>er</sup> : LE DIALOGUE POLITIQUE EST INDISPENSABLE</b> .....	23
<b>CHAPITRE II : UN CONTEXTE MARQUÉ PAR UNE RÉELLE INTERDÉPENDANCE ÉCONOMIQUE</b> .....	25
<b>I. LE PARADOXE ÉNÉRGÉTIQUE RUSSE</b> .....	25
<b>A. UNE PRÉSENCE ÉMINENTE MAIS FRAGILE ET INSUFFISANTE</b> .....	25
1. <i>Une présence relativement forte</i> ... ..	25
a) Une position de premier plan.....	25
b) Un secteur qui ne peut, à lui seul, assurer la prospérité russe .....	26
2. <i>... mais pas forcément durable</i> .....	27
a) La réorientation de la politique énergétique américaine et ses conséquences.....	27
b) Une préparation insuffisante au développement du gaz naturel liquéfié (GNL) ....	28

B. ...QUI N'ÉVITE PAS À LA RUSSIE UNE TRÈS FORTE DÉPENDANCE ENVERS L'UNION EUROPÉENNE.....	29
1. <i>La Russie est contrainte à vendre ses hydrocarbures</i> .....	29
a) Une contribution irremplaçable aux exportations et aux finances publiques .....	29
b) L'enjeu des gazoducs .....	30
2. <i>La dépendance européenne est relative</i> .....	32
a) Un besoin avéré en fournitures énergétiques russes .....	33
b) Une dépendance géographiquement circonscrite .....	34
c) L'Union européenne et l'amélioration de l'efficacité énergétique de la Russie.....	35
d) Une volonté de diversification .....	36
<b>II. UN RELAIS DE CROISSANCE POSSIBLE POUR L'UNION EUROPÉENNE .....</b>	<b>36</b>
A. LES INVESTISSEMENTS DIRECTS EUROPÉENS EN RUSSIE .....	36
B. LA RÉORIENTATION DE L'INDUSTRIE RUSSE .....	37
C. LE CHANTIER PROMETTEUR DE L'EXTRÊME-ORIENT .....	39
<b>III. CONCLUSION DU CHAPITRE II : LA RESTRUCTURATION DE L'ÉCONOMIE RUSSE OFFRE UNE CHANCE À SAISIR .....</b>	<b>40</b>
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>41</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>43</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>51</b>

Indiscutablement, le résultat décevant obtenu les 28 et 29 novembre lors du sommet de Vilnius sur le Partenariat oriental apparaît comme un mauvais point pour l'Union européenne, dont la crédibilité est amoindrie, puisque la politique de voisinage demeure l'aspect principal de sa politique étrangère : n'étant pas parvenue jusqu'à présent à devenir un acteur majeur sur la scène mondiale, l'Union dispose en revanche d'une réelle capacité d'influence sur son voisinage. Il est conforme à ses valeurs et à ses intérêts d'y encourager l'ouverture et le développement économiques, la démocratie et l'État de droit. À l'initiative notamment de sa composante centre-européenne, l'Union a semblé accorder à son voisinage oriental immédiat une attention plus grande qu'à la rive méridionale de la Méditerranée. Le rendez-vous manqué de Vilnius n'en apparaît que plus dommageable.

Il serait pourtant hâtif d'y voir un véritable succès pour la Russie, qui a certes prouvé sa capacité d'empêcher, mais non celle d'offrir aux intéressés une solution alternative globale et attractive. Les pays du Partenariat oriental – notamment le principal d'entre eux, l'Ukraine – ont vu leur population se tourner davantage vers l'Union européenne au cours des dernières années. Malgré les difficultés européennes actuelles, un rapprochement avec celle-ci reste perçu comme un moyen de progresser vers l'État de droit et la prospérité. Les importantes manifestations suscitées à Kiev par l'annonce de l'échec du sommet expriment ces aspirations européennes, qu'un partenariat exclusif avec la Russie ne pourrait évidemment satisfaire.

Tels des enfants du divorce, les pays du Partenariat oriental sont désormais sommés de choisir, alors que leurs opinions sont divisées et que leurs aspirations et leurs intérêts ne peuvent trouver une réponse complète ni auprès de la seule Union européenne, ni auprès de la seule Russie. **Il convient de tirer les leçons de ce résultat non souhaité de l'action de l'Union.**

**Les objectifs de la politique de voisinage à l'Est** restent valables et **doivent être maintenus** : voir les pays en cause se rapprocher des standards européens et renforcer avec eux les liens économiques et politiques est une ambition majeure pour l'Union.

Pour être couronnée de succès, la « politique à l'Est » de l'Union européenne devra cependant éviter que le Partenariat oriental ne réveille le traditionnel sentiment obsidional de la Russie. **L'Union doit donc mener désormais en parallèle le rapprochement avec la Russie et avec les pays du Partenariat oriental**, sans placer ceux-ci devant un choix à certains égards artificiel.

Rejoignant des travaux précédents du Sénat<sup>1</sup>, vos rapporteurs ont tiré de leur déplacement en Russie - qui a eu lieu avant la crispation entourant le sommet de Vilnius - la conclusion qu'un dialogue plus constructif entre l'Union européenne et la Russie est possible et souhaitable, sur le plan politique et sur le plan économique.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 664 (2010-2011) de M. Yves Pozzo di Borgo au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense.

---

## CHAPITRE I<sup>er</sup> : RELANCER LE PARTENARIAT STRATÉGIQUE

### I. INSTAURER UN DIALOGUE CONSTRUCTIF...

#### A. DE LA COOPÉRATION AU PARTENARIAT STRATÉGIQUE

##### 1. L'Accord de partenariat et de coopération

Signé le 24 juin 1994 à Corfou, l'Accord de partenariat et de coopération (APC) devant créer un cadre propice au dialogue politique entre Bruxelles et Moscou est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1997, pour dix ans reconductibles.

###### a) *Les instances de dialogue*

Cet accord a créé plusieurs instances de discussion :

- Le **Sommet** chargé de tracer les orientations stratégiques du partenariat doit réunir deux fois par an le Président de la Fédération de Russie, le Président du Conseil européen, le Président de la Commission européenne et le Haut Représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et la politique de sécurité.
- Les questions sectorielles sont confiées à une formation permanente- le **Conseil de coopération**, devenu en 2003 **Conseil de partenariat permanent** - réunissant un commissaire européen, le ministre du pays exerçant la présidence tournante de l'Union européenne et celui du pays exerçant la présidence suivante et le ministre de la Fédération de Russie compétent.
- Une **Commission mixte** associe les parlements européen et russe.
- Les **sujets de politique internationale** sont abordés par les directeurs politiques du ministère russe des affaires étrangères et leurs homologues des pays exerçant la présidence tournante de l'Union ou appelés à l'exercer et du Secrétariat général du Conseil.
- Les questions techniques peuvent être approfondies au sein de **comités de coopération** réunissant les hauts fonctionnaires concernés ou des groupes d'experts.

L'APC avait aussi une importante composante commerciale, puisqu'il devait notamment favoriser les relations économiques entre l'Union européenne et la Russie en vue d'aboutir à une zone de libre-échange, dont

l'instauration ne pouvait précéder l'adhésion de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Celle-ci n'est intervenue que le 22 août 2012, plus de quinze ans après l'entrée en vigueur de l'Accord. En attendant, la Russie a pu bénéficier de la clause de la nation la plus favorisée, ce qui a levé la plupart des restrictions quantitatives aux importations. Néanmoins, certains secteurs – comme l'agriculture, l'acier et les matières nucléaires – sont régis par des accords spécifiques. Ainsi, l'accord du 4 novembre 1997 a permis de fixer des quotas d'importation pour certains produits sidérurgiques russes. Peu après, l'accord du 23 juillet 1998 a porté sur les importations textiles par la Russie.

**Le bilan de l'Accord reste en demi-teinte** seize ans après son entrée en vigueur :

- L'intensification des relations politiques à haut niveau entre l'Union européenne et la Russie grâce aux sommets semestriels n'a pas eu de prolongements entre deux échéances. **Le dernier progrès d'une certaine ampleur enregistré remonte au mois de novembre 2002** avec l'attribution à la Russie du statut d'économie de marché, conséquence logique du rapprochement avec les normes communautaires opéré par la législation russe en matière de certification, de droit de la concurrence et de protection de la propriété intellectuelle.
- **Le mécanisme de règlement des différends commerciaux ne paraît guère avoir fonctionné**, la plupart des conflits ayant été traités hors de cette procédure. Tel a en particulier été le cas des droits de survol de la Sibérie. L'adhésion à l'OMC tend désormais à privilégier cette enceinte pour traiter les querelles commerciales comme en témoignent la plainte déposée par l'Union européenne en juin 2013, ainsi que les menaces Russes concernant les droits de douanes européens visant ses exportations métallurgique et chimique.

*b) Les quatre espaces*

**L'Accord de partenariat et de coopération est rapidement apparu inadapté** à l'évolution de l'Union européenne : celle-ci a été rejointe par seize nouveaux membres depuis la signature de l'accord en 1994 ; une impulsion sensible a été donnée à certaines politiques comme la justice et les affaires intérieures ou la politique étrangère et de sécurité.

Tirant les conséquences de ce constat, **le sommet de Saint-Pétersbourg a débouché en mai 2003 sur la création de quatre « espaces communs »** : un espace économique ; un espace de liberté, de sécurité et de justice ; un espace de sécurité extérieure ; un espace pour la recherche et l'éducation.



**Des feuilles de route visant ces espaces ont été adoptées le 10 mai 2005** lors du sommet de Moscou, mais sont **restées lettres mortes** jusqu'à présent malgré la grande souplesse de ces documents dépourvus de valeur contraignante.

La création d'un espace économique avait été évoquée dès le sommet Union européenne-Russie du 17 mai 2001. L'idée provient des relations commerciales entre ces deux partenaires : l'Union européenne constitue le premier partenaire commercial de la Russie, qui est son troisième partenaire commercial. La Russie exporte essentiellement des hydrocarbures - qui fournissent les trois quarts des importations européennes en ce domaine - et des matières premières ; outre des produits agroalimentaires, l'Union européenne vend des produits manufacturés - principalement dans le transport, les téléphones portables et les médicaments. L'Union européenne constitue également le premier investisseur en Russie, quand bien même les flux financiers en provenance de trois États membres - Chypre, Lettonie et Luxembourg - sont en partie composés de capitaux russes réinvestis depuis l'étranger.

L'espace de liberté, de sécurité et de justice a débouché sur un accord de coopération policière, conclu en novembre 2003 entre *Europol* et le ministère russe de l'Intérieur. Ce rapprochement concerne également *Frontex*, l'Union européenne et la Russie partageant 2 200 kilomètres de frontières communes. Après la signature d'un accord le 1<sup>er</sup> juin 2010 sur la protection des informations classifiées, les négociations lancées en octobre 2010 portent sur l'échange de données à caractère personnel. Il est également prévu de relancer les négociations engagées depuis 2003 en vue d'instituer un partenariat entre le parquet général de Russie et *Eurojust*.

Lancé le 30 octobre 2000, le dialogue bilatéral sur la sécurité et la défense tendait à préfigurer l'espace de sécurité extérieure. La Russie bénéficie, par ailleurs, d'un statut privilégié au sein des structures de sécurité de l'Union européenne, étant régulièrement consultée par le Comité politique et de sécurité. Un officier de liaison russe est en outre détaché auprès de l'État-major militaire de l'Union européenne.

La feuille de route concernant l'espace de sécurité extérieure cible cinq actions prioritaires : la lutte contre le terrorisme ; la non-prolifération des armes de destruction massive ; la gestion des crises ; la protection civile ; le renforcement du dialogue et de la coopération sur les thèmes internationaux.

La Russie a été associée à des opérations de gestion de crise de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine et au Tchad, mais pas aux prises de décision, ce que nos interlocuteurs ont relevé avec regret. Le 5 juin 2010, la Russie a proposé conjointement avec l'Allemagne de créer un « comité de politique et de sécurité Union européenne-Russie au niveau ministériel », réunissant le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de

sécurité de l'Union et le ministre russe des affaires étrangères. Approuvée par la France, cette idée est habituellement dénommée « Initiative de Meseberg ». Les réserves de l'Union européenne à ce sujet s'expliquent largement par la situation en Transnistrie. En outre, la Russie est partie prenante en Géorgie, d'un conflit gelé où l'Union européenne souhaite jouer un tout autre rôle.

Venant après les accords de 2001 et 2002 spécifiques au domaine nucléaire, l'accord de coopération en matière scientifique et technique signé en 2002 et renouvelé en 2009 sert de fondement au quatrième espace, dédié à la recherche, l'éducation et la culture. Des priorités ont été définies pour la coopération concernant l'espace, l'aéronautique, l'énergie, l'environnement, le climat, la santé et les nouvelles technologies. Un comité conjoint Union européenne-Russie doit mettre en œuvre cet accord et superviser les actions conjointes, des programmes de recherche communs aux échanges d'informations en passant par des initiatives comme le partage de d'équipements et les visites de travail.

Engagée sur la voie d'une harmonisation de ses cursus universitaires avec le système LMD, la Russie bénéficie par ailleurs des programmes *Tempus* et *Erasmus mundus*. L'utilisation de ce dispositif reste pour l'heure anecdotique : 546 étudiants russes ont utilisé *Erasmus mundus* depuis 2004. En ce qui concerne *Tempus*, 18 % des projets mis en œuvre dans ce cadre concernent des universités russes : 15 d'entre elles ont ainsi pu bénéficier de financements européens en 2012 (8,9 millions d'euros au total).

## **2. Vers un partenariat stratégique**

Le sommet Union européenne-Russie de Mafra (Portugal), le 26 octobre 2007, s'est conclu par la volonté des Russes et des Européens de négocier un nouvel accord, au format plus ambitieux. Les tractations autour d'un « Accord de partenariat stratégique » se sont ainsi engagées le 26 juin 2008. Le délai de huit mois écoulés entre la décision de négocier et le début des discussions s'explique par le fait que la Pologne et la Lituanie ont successivement bloqué le processus, le temps de régler des problèmes bilatéraux avec la Russie. En attendant l'adoption de cet Accord, l'APC est prorogé de droit. Le processus de négociations a été réactivé en juin 2013 lors du sommet UE-Russie d'Ekaterinbourg. Le prochain sommet UE-Russie de janvier 2014 devrait constituer l'occasion de les poursuivre.

Il n'en demeure pas moins qu'en dépit d'une volonté commune d'aboutir à un accord, le format de celui-ci répond encore pour l'heure à des motivations différentes. L'Union européenne entend parvenir à un accord global, incluant notamment un volet énergétique et la reprise de l'acquis communautaire par la Russie. Moscou privilégie un accord succinct, centré sur quelques principes, appelé à être complété ultérieurement par des accords sectoriels.

---

L'adoption du « Partenariat pour la modernisation » à l'occasion du Sommet Union européenne-Russie de Rostov, les 31 mai et 1<sup>er</sup> juin 2010 illustre assez bien cette approche russe. Le texte qui n'est pas contraignant établit une liste de priorités d'actions communes. Cinq domaines sont ainsi couverts : navigation satellitaire, efficacité énergétique et économie verte, normes et règlements, coopération judiciaire et lutte contre la corruption, et enfin, dialogue accru avec la société civile. Un programme de travail a d'ailleurs été adopté concernant cette déclaration le 7 décembre 2010. La question du financement de ce nouveau Partenariat a été abordée lors du sommet suivant, les 9 et 10 juin 2011, au cours duquel a été signé un *memorandum* d'entente entre la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque de développement de la Russie (VEB) portant sur un montant d'environ 2 milliards d'euros. La Banque européenne de reconstruction et de développement a, de son côté, été sollicitée pour financer des projets visant à l'amélioration de l'efficacité énergétique du pays - notamment la centrale de gaz de Vladivostok (200 millions d'euros).

**Le Partenariat pour la modernisation a, en tout état de cause, indéniablement contribué à relancer la promotion des quatre espaces.** Les comités de coopération et groupes d'experts prévu par l'Accord de partenariat et de coopération, en sommeil depuis près de 10 ans, ont été relayés par des groupes de travail œuvrant dans le cadre du Partenariat pour la modernisation.

L'espace de recherche a bénéficié, notamment, d'un second souffle avec le Partenariat pour la modernisation. Deux satellites européens *Galileo* ont ainsi été lancés via une fusée *Soyouz* depuis la Guyane le 12 octobre 2012. Ce lancement a précédé la signature d'un accord en décembre 2012 sur la coopération en matière de navigation par satellite. Il convient également de relever le rôle croissant de la Russie dans les programmes de recherche nucléaire. La Russie est devenue, par ailleurs, le principal pays partenaire de l'Union européenne dans le cadre de son 7<sup>ème</sup> programme cadre pour la recherche (PCRD). Elle a bénéficié, à ce titre, de subventions estimées à 63 millions d'euros en 2012. L'année 2014 sera par ailleurs désignée comme l'année euro-russe de la science, de la technologie et de l'innovation.

Le Partenariat pour la modernisation a également constitué l'occasion de lancer un dialogue en matière de santé publique, visant à la fois les essais pharmaceutiques et les normes sanitaires et phytosanitaires. La Commission européenne a pu ainsi déléguer ses experts pour accompagner les travaux russes en faveur d'une harmonisation de ses dispositifs avec l'acquis communautaire.

Le lancement en décembre 2012 d'un programme de suivi sur la question environnementale en Mer noire étalé sur 2 ans et réunissant outre l'Union européenne et la Russie, la Géorgie et l'Ukraine, s'inscrit dans cette même dynamique. Le programme de retraitement des eaux usées dans la région de Kaliningrad a, quant à lui, bénéficié d'une aide européenne de

13,5 millions d'euros. La qualité des sols dans le Nord du pays a fait, de son côté, l'objet en 2012 d'un accord sur programme d'étude en partenariat avec l'Union européenne.

Le Partenariat pour la modernisation constitue également le cadre des négociations destinées à consolider les bases de l'espace économique commun entre l'Union européenne et la Russie. La première des priorités passe par le dialogue sur la question de l'énergie. Une feuille de route Union européenne-Russie allant jusqu'en 2050 a ainsi été adoptée en mars 2013. Un groupe de travail sur le gaz se réunit par ailleurs 4 fois par an (*Gaz Advisory Council*). Des efforts particuliers ont été entrepris en vue d'aboutir dans le domaine de la coopération douanière mais aussi sur la question de l'harmonisation technique. Deux ans de travaux ont permis d'aboutir à un rapprochement dans 14 secteurs d'activités. Un accord entre le Comité européen de normalisation (CEN), le Comité européen de normalisation électro-technique (CENELEC) et leur équivalent russe *Rosstandart* a pu être signé début 2013. C'est également dans cette perspective que l'Union européenne participe par ailleurs aux démarches entreprises par Moscou pour adhérer à l'OCDE. Enfin, un médiateur et une feuille de route destinée à améliorer le climat des affaires ont été mis en place en 2012 par la Russie dans le cadre du Partenariat.

Le Conseil de l'Europe est, en outre, associé depuis le début de l'année 2013 à un projet de lutte contre la corruption dans le milieu des affaires. Cette action conjointe en faveur de l'État de droit s'inscrit également dans le cadre du Partenariat pour la modernisation. Elle va de pair avec la réforme judiciaire entreprise en Russie, marquée notamment par la mise en œuvre d'un projet soutenu par l'Union européenne de refonte du système d'appel. Dans le même temps, Moscou a intégré dans sa législation les principes contenus dans les Conventions de la Haye de 1980 et 1996 visant les enlèvements d'enfant et l'adoption internationale. Des travaux sont en cours pour qu'elle adopte la Convention de La Haye de 2007 sur le recouvrement international des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille.

#### ***B. LE PARTENARIAT ORIENTAL NE DEVRAIT PAS ÊTRE INCOMPATIBLE AVEC LE RAPPROCHEMENT UNION EUROPÉENNE / RUSSIE***

La mise en place par l'Union européenne d'un Partenariat oriental avec les pays voisins de la Russie a été vécue par celle-ci comme une incursion dans sa sphère d'influence. Le Partenariat oriental s'appuyait en outre à l'origine sur des gouvernements cherchant à s'affranchir depuis des années de la tutelle russe, à l'image de la Géorgie (révolution des roses en 2003), de l'Ukraine (révolution orange de 2004) et de la Moldavie (révolution *Twitter* en 2009). Il venait en quelque sorte contrarier le retour en force de Moscou sur la scène politique internationale.

---

Ce nouvel élan à la politique européenne de voisinage s'inscrivait de surcroît dans un contexte marqué par un ralentissement du rapprochement avec la Russie, avant qu'un nouvel élan ne lui soit donné avec le Partenariat pour la modernisation. Censées coopérer, la Russie et l'Union européenne se sont retrouvées de fait en situation de concurrence sur ces territoires, la promotion du modèle européen étant assimilée à une menace sur les intérêts russes dans la région. Cette opposition larvée semblait de fait mue par l'idée que chacun des protagonistes souhaitait faire de cette région un véritable glaciais, le protégeant de l'autre.

### 1. Dépasser la logique de « glaciais »

Conçue par l'équipe qui venait de consacrer sept années à préparer l'arrivée de dix nouveaux États membres, la politique européenne de voisinage (PEV) s'efforce de promouvoir les standards européens auprès des pays frontaliers de l'Union, qu'il s'agisse des valeurs ou de la gouvernance économique et politique. Sans offrir des perspectives d'adhésion<sup>1</sup>, cette orientation devait déboucher sur un rapprochement concret. Sur le plan géographique, cette politique n'est pas circonscrite aux trois États d'Europe centrale hors Union européenne (Ukraine, Moldavie et Biélorussie), puisqu'elle inclut seize pays, dont toute l'Afrique du Nord, le Proche-Orient (Israël, Palestine, Liban et Syrie), la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan.

Concrétisation de la politique européenne de voisinage à l'Est du continent et pendant de l'Union pour la Méditerranée, le Partenariat oriental a été porté sur les fonts baptismaux lors du sommet de Prague, le 7 mai 2009. Cette initiative conjointe de la Pologne et de la Suède avait pour objectif la signature de nouveaux accords d'association avec six pays – Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine – devant faciliter leur intégration graduelle dans l'économie de l'Union européenne. La mise en place de zones de libre-échange est notamment prévue par le biais d'accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA). Par-delà, l'Union européenne entendait favoriser la liberté de circulation des personnes et surtout, par le biais d'accords d'association, favoriser un rapprochement politique avec ces États, quand bien même ces États n'aspirent pas tous au même statut à l'égard de l'Union européenne (la Géorgie et l'Ukraine ont ainsi signifié par le passé leur souhait d'adhérer un jour). Plus de 2,5 milliards d'euros ont été dégagés par l'Union européenne pour soutenir le Partenariat sur la période 2010-2013. La Banque européenne d'investissement a, quant à elle, triplé son activité de prêt à destination des pays concernés, passant de 631 millions d'euros en 2010 à 1,8 milliard d'euros en 2013.

Le volet politique a été mis en avant en 2011, lors de la révision de la PEV. L'accent a alors été mis sur le concept de « démocratie profonde et

---

<sup>1</sup> L'expression « tout sauf l'adhésion » revient à Romano Prodi, président de la Commission européenne du 16 septembre 1999 au 29 octobre 2004.

« durable », sept critères étant mis en avant : élections, liberté des médias, droits d'association et de rassemblement, droits de l'Homme et non-discrimination, indépendance de la justice, qualité de l'administration publique, niveau de corruption et responsabilité politique.

Les avancées du Partenariat oriental restent pour l'heure relativement modestes, surtout si l'on se réfère à ce critère démocratique. Les avancées démocratiques en Géorgie et en Ukraine sont aujourd'hui partiellement remises en question, même si avec la Moldavie, ces États sont les plus proches des standards européens en la matière. L'Arménie sort quant à elle d'une longue crise politique, alors que la Biélorussie et l'Azerbaïdjan constituent de véritables autocraties.

Le rapprochement économique est, pour sa part, tributaire de réformes structurelles lourdes à mettre en place. Celles-ci visent principalement les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) et la politique de concurrence. La proximité dans ces pays des milieux d'affaires avec le pouvoir politique fragilise une progression rapide vers les standards européens en matière de concurrence et de réforme des aides d'État. En ce qui concerne les SPS, leur adaptation est pour l'heure coûteuse, dans un contexte marqué par les difficultés financières rencontrées par la plupart de ces pays. Un programme européen doté de 167 millions d'euros est néanmoins censé financer la convergence des législations des États concernés avec l'acquis communautaire.

L'influence russe n'a, quant à elle, pas connu de véritable repli, Moscou usant de tous les moyens : promotion du projet d'Union douanière eurasiatique que vient de rejoindre l'Arménie, trois ans après la Biélorussie ; annonce d'une aide économique à l'Ukraine ; menace de rétorsions commerciales, à l'image de l'embargo russe sur les vins moldaves<sup>1</sup> ou sur le chocolat ukrainien ; instrumentalisation de l'appui militaire russe en Arménie ; déplacement de la ligne de démarcation en Géorgie ; annonce d'une augmentation des prix de l'énergie pour l'ensemble de la région. Cette pression russe s'est intensifiée à l'approche du sommet du Partenariat oriental organisé à Vilnius les 28 et 29 novembre 2013 et qui devait initialement aboutir à la signature de quatre accords d'association avec l'Arménie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Elle s'est également traduite par des mesures de rétorsion à l'égard de la Lituanie, principal promoteur du Partenariat oriental. Les autorités douanières russes ont ainsi bloqué des camions de transport à la frontière lituanienne pendant 20 jours en août 2013, provoquant de lourdes pertes pour l'industrie du fret. Entre août et la mi-septembre 2013, la douane russe a, par ailleurs, ralenti le trafic lituanien entrant et sortant de l'enclave de Kaliningrad, ne laissant pas passer plus de deux voitures immatriculées en Lituanie par heure. Les importations de

---

<sup>1</sup> 30 % de la production des vins moldaves est vendue en Russie. Le coût de cet embargo est estimé à 5 millions de dollars mensuels pour la Moldavie.

---

produits laitiers lituaniens en Russie sont, quant à elles, suspendues depuis le 7 octobre 2013.

En tout état de cause, le Partenariat oriental n'a pas réussi à incarner une véritable alternative pour la plupart des États concernés, dont les relations économiques mais aussi militaires avec la Russie ou la situation géographique (Arménie, Azerbaïdjan) fragilisent tout rapprochement définitif avec l'Union européenne. Le cas arménien est particulièrement éloquent, l'Union européenne étant dans l'incapacité d'offrir une garantie de sécurité à ce pays dans son conflit avec l'Azerbaïdjan au sujet du Haut-Karabagh. C'est dans ce contexte qu'il faut analyser le souhait d'Erevan de rejoindre l'Union douanière eurasiatique et de rendre ainsi caduque la possibilité d'un accord de libre-échange complet et approfondi avec l'Union européenne. Le refus de l'Ukraine de signer dès à présent l'accord d'association est motivé par diverses raisons, dont certaines tiennent à des questions de politique intérieure. Il n'en demeure pas moins que le coût de la mise en place de la zone de libre-échange pour l'économie locale - 160 milliards d'euros selon les estimations ukrainiennes, récusées par la Commission européenne - a été mis en avant par le Gouvernement pour justifier l'ajournement de la signature. Un tel argument souligne un peu plus l'absence de séduction du projet européen dès lors qu'il n'offre aucune perspective d'adhésion. S'il ne s'agit pas de légitimer les mesures employées par Moscou pour vider de sa substance le Partenariat oriental à l'occasion du sommet de Vilnius, les hésitations des États concernés doivent être entendues.

De fait, seules la Géorgie et la Moldavie ont signé un accord d'association, prévoyant l'instauration d'une zone de libre-échange avec l'Union européenne. Cet échec relatif doit déboucher sur une réorientation du Partenariat oriental. Si le rapprochement économique avec l'Ukraine ou l'Arménie ne peut aboutir, rien n'interdit de se concentrer sur la coopération politique avec les six pays, avec une logique de projet. À tout le moins, il convient de ne contraindre quiconque à choisir, au contraire, car ces pays peuvent assister l'Union européenne dans ses contacts avec la Russie. Le Partenariat oriental devrait constituer un levier pour un rapprochement avec Moscou, et non apparaître comme un aspect d'une lutte d'influence.

L'avenir des relations avec la Russie, mais aussi du Partenariat oriental, suppose aujourd'hui une décrispation sur l'énergie et l'engagement d'une coopération avec l'Union douanière eurasiatique.

## **2. Dépasser les conflits d'intérêts dans le domaine de l'énergie**

Selon certains observateurs, le refus de l'Arménie et de l'Ukraine de signer des accords de libre-échange avec l'Union européenne résultent pour partie de pressions russes sur le prix de l'énergie. Il est crédible que la menace d'une hausse des tarifs ait pesé sur la décision : l'augmentation du prix du gaz en 2008 avait plongé l'Arménie dans une grave crise économique ; en 2011,

l'arme des prix a déjà été employée envers la Lituanie, d'où l'adoption d'un dispositif législatif à même de compromettre la position dominante de Gazprom à la fois producteur et distributeur de gaz. Dans le même esprit, Gazprom avait agité la menace de pannes si les questions gazières venaient à être politisées, après la publication par la Commission européenne d'un *Livre vert sur la stratégie européenne de l'énergie* en mars 2006. Il convient de rappeler que l'État russe est l'actionnaire majoritaire de cette société.

Signataire du traité sur la Charte de l'énergie dès 1994, la Russie a déclaré en août 2009 ne pas avoir l'intention de le ratifier, ce qui ne l'empêche d'ailleurs pas de participer à son fonctionnement. Les autres États ayant signé ce traité sans l'avoir ratifié sont l'Australie, la Biélorussie, l'Islande et la Norvège.

Ce contexte permet de comprendre le sens du point 8 de la Déclaration commune adoptée lors du sommet inaugural du Partenariat oriental en mai 2009 : « *Le Partenariat oriental a pour but de renforcer la sécurité énergétique au travers de la coopération en ce qui concerne la stabilité et la sécurité de l'approvisionnement et du transit énergétiques à long terme* ». La suite mentionne « *des dispositions relatives à l'interdépendance énergétique* ».

Adopté par l'Union européenne en 2009, le « troisième paquet énergétique » participe du même objectif : assurer l'approvisionnement énergétique. La nouvelle réglementation européenne met ainsi en place une clause dite « pays tiers » qui impose une certification à tous les opérateurs détenus par des actionnaires résidant hors de l'Union européenne. Ces dispositions sont parfois désignées comme « clauses anti-Gazprom », une expression qui résume bien les tensions qu'elles suscitent. Les compagnies visées doivent démontrer qu'elles ne portent pas atteinte à la sécurité énergétique de l'Union européenne ; leurs activités de production et de transport d'énergie doivent être dégroupées. Ainsi, la législation européenne vient contrer la stratégie de Gazprom qui approvisionne l'Union européenne *via* ses gazoducs *Northstream*, *Yamal* et à terme *Yamal II*, voire *Southstream*. S'appuyant sur le troisième paquet énergétique, la Lituanie a adopté début 2011 une loi que le gouvernement a mise en œuvre en octobre de la même année en adoptant un plan réorganisant à l'échéance du 31 octobre 2014 sa compagnie de gaz, *Lietuvos Dujos*, détenue à 38,9% par l'Allemand E.ON Ruhrgas, à 37,1% par Gazprom et à 17,7% par l'État lituanien. La Lituanie avait choisi ainsi la voie la plus directe envers Gazprom pour appliquer le paquet énergie. Après que Gazprom a menacé d'engager un contentieux judiciaire, le ministre lituanien de l'énergie, M. Arvydas Sekmokas a saisi la Commission européenne contre Gazprom, en invoquant « *des pressions économiques et politiques* » destinées à « *entraver une concurrence loyale parmi les fournisseurs de gaz* ». Cette plainte a débouché en septembre 2012 sur l'ouverture d'une procédure pour entrave à la concurrence au sein des trois pays baltes, en Bulgarie, en Hongrie, en Pologne en Slovaquie et en République tchèque.



Malgré les encouragements de l'Union européenne, le gazoduc *Nabucco* – qui devait relier l'Iran et l'Azerbaïdjan au continent européen en contournant la Russie pour conforter la sécurité de l'approvisionnement – paraît ne jamais devoir être réalisé. En effet, l'Allemagne a privilégié le gazoduc *North Stream* promu par Gazprom. La Pologne a signé un accord avec la Russie le 29 octobre 2010 permettant d'appliquer le troisième paquet énergétique sans affaiblir Gazprom, propriétaire du gazoduc *Yamal* qui débouche en Pologne après avoir traversé la Biélorussie. L'Azerbaïdjan ayant opté le 28 juin 2013 pour le gazoduc *TANAP* – dont le tracé part d'Azerbaïdjan pour arriver en Grèce *via* la Turquie – le projet *Nabucco* semble définitivement écarté.

Il convient dans le domaine énergétique de ne pas céder à une vision réductrice. **La dépendance économique russe avérée envers son débouché européen va de pair avec la dépendance énergétique relative de l'Union européenne envers la Russie.** L'accord de 2010 entre Varsovie et Moscou sur l'application du troisième paquet énergétique démontre que des terrains d'entente sont possibles entre l'Union européenne et la Russie. Il existe d'ores et déjà un cadre pour ce partenariat : le dialogue Union européenne-Russie sur l'énergie lancé en 2000 et réorganisé en 2008. Cette enceinte doit être le cadre propice pour des négociations techniques dépassionnées permettant de sécuriser l'approvisionnement de l'Union européenne et respecter les préoccupations industrielles russes.

L'indispensable réorientation du Partenariat oriental doit encourager cette décrispation.

### 3. Créer un partenariat avec l'Union douanière eurasiatique

Lancé en juillet 2010, le projet d'Union douanière eurasiatique réunit pour l'heure la Biélorussie, le Kazakhstan et la Russie. Elle s'est traduite un an après son lancement par la suppression des droits de douane entre les pays associés, combinée avec l'application d'un tarif extérieur commun. La Russie souhaite transformer cette structure en « Union eurasiatique » dès 2015.

Ayant annoncé en septembre 2013 son souhait de rejoindre ce dispositif, l'Arménie ne peut signer l'accord de libre-échange avec l'Union européenne, dont les dispositions tarifaires couvraient la quasi-totalité des échanges commerciaux avec l'Union européenne. Dans le cadre de l'Union douanière eurasiatique, les tarifs douaniers seraient négociés entre la Commission européenne et la Commission de l'Union douanière eurasiatique.

La création de l'Union douanière a pu être motivée par la volonté de fragiliser le Partenariat oriental et les accords de libre-échange complet et approfondi, mais ce dispositif ne paraît pas sans fondement, puisqu'il correspond aux liens économiques étroits qui existent entre la Russie et les pays concernés, en l'occurrence l'Arménie. La Russie est en effet le premier

partenaire commercial de ce pays, dont elle achète l'essentiel des exportations. L'intégration de l'Arménie à l'Union douanière devrait également se traduire par des investissements russes dans les transports ferroviaires : la compagnie *RJD (Rossiyskie jelesnie dorogui, Chemins de fer de Russie)* devrait verser 500 millions de dollars pour désenclaver l'Arménie grâce à une voie vers la Russie. Une nouvelle tranche de la centrale électronucléaire Metsamor devrait en outre être construite sur fonds russes.

**Dans ces conditions, il pourrait être opportun que l'Union européenne lance des négociations commerciales avec l'Union douanière eurasiatique en vue de créer une vaste zone de libre-échange.** De telles négociations favoriseraient indubitablement le renforcement des relations entre l'Union européenne et la Russie.

## II. ... POUR DÉPASSER LES POINTS DE FRICTION

### A. LE CONTENTIEUX AUPRÈS DE L'OMC

La Commission européenne a invoqué la baisse de 7 % des exportations d'automobiles vers la Russie en provenance de l'Union européenne pour justifier l'action annoncée le 9 juillet 2013 auprès de l'Organisation mondiale du commerce, contre une taxe de recyclage perçue en Russie depuis septembre 2012 sur les véhicules importés. Cette imposition nouvelle était motivée par une obligation introduite en droit russe à la charge des fabricants locaux d'automobiles, imposant à ces derniers de recycler gratuitement les voitures arrivées en fin de vie. Malgré des vertus écologiques, cette disposition fiscale semble contraire au droit de l'OMC.

L'Union européenne relève en particulier une forme de discrimination en l'absence de taxation des véhicules provenant de Biélorussie ou du Kazakhstan, membres de l'Union douanière eurasiatique. Si l'article 24 de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 autorise les membres d'unions douanières à s'accorder mutuellement des avantages, mais à la condition que ces membres soient membres de l'OMC, ce qui n'est pas le cas de la Biélorussie, ni du Kazakhstan.

Le gouvernement russe avait auparavant présenté le 31 mai un projet de loi modifiant le dispositif de recyclage, afin que la taxe concerne aussi les producteurs installés en Russie, en Biélorussie et au Kazakhstan. Ce texte a finalement été adopté, une inflexion qui mérite d'être soulignée.

La plainte doit en outre être analysée à l'aune de la présence de l'industrie automobile européenne en Russie. Le groupe PSA est présent en Russie et au Kazakhstan. Volkswagen a annoncé en décembre 2012 vouloir ajouter 840 millions d'euros au milliard déjà investi sur place. Il existe donc un risque non négligeable de voir l'action engagée par l'Union européenne pénaliser en premier lieu des constructeurs européens...

---

Il convient de noter, que par mesure de rétorsion, la Russie souhaitait déposer en novembre 2013 un recours devant l'OMC concernant les droits de douane pratiqués par Bruxelles sur les produits métallurgiques et chimiques russes, qu'elle juge excessif. L'Union européenne applique de tels droits afin de compenser la faiblesse des prix de l'énergie dans le pays, estimant que ceux-ci, bien inférieurs à ceux pratiqués sur son territoire, constituent une forme de *dumping*.

## B. LES VISAS

L'Union européenne et la Russie ont signé, le 25 mai 2006, à l'occasion du sommet de Sotchi un accord visant à faciliter la délivrance des visas de court séjour et un accord de réadmission des personnes en séjour irrégulier. Ces deux accords sont entrés en vigueur en juillet 2007.

L'accord sur les visas réduit les frais mis à charge des ressortissants russes : au lieu de 60 €, le coût du visa Schengen est ramené à 35 €, les titulaires d'un passeport diplomatique étant exemptés de visas. Les justificatifs sont simplifiés au profit de certaines catégories de voyageurs – délégations officielles, hommes d'affaires, journalistes, écoliers, scientifiques, artistes, sportifs – dont certaines bénéficient d'une suppression des frais.

Nonobstant cet accord, le premier du genre signé par l'Union européenne avec un pays tiers, **la Russie souhaite obtenir une exemption totale de visas de court séjour**. Pendant le séjour en Russie de vos rapporteurs, ce souhait leur a été systématiquement répété. Cette question n'a pas suscité, dans un premier temps, l'adhésion des États membres de l'Union européenne. La France s'est positionnée dès mars 2010 en faveur d'une exemption de visas, mais ses partenaires sont parfois réticents : l'Autriche, le Danemark ou les Pays-Bas ont mentionné les risques migratoires et sécuritaires induits par une telle mesure ; réservés en partie pour des raisons historiques, les États d'Europe centrale et orientale privilégiaient l'évolution en cours avec les pays du Partenariat oriental ; les craintes liées à la criminalité organisée russe ont pesé sur la position allemande.

Le sommet Union européenne - Russie du 7 novembre 2010 a néanmoins débouché sur un processus graduel destiné à avancer vers une suppression des visas de court séjour. Il s'agit d'élaborer une liste d'« étapes conjointes » devant permettre d'énoncer les critères, garanties et mécanismes de vérification permettant cette exemption. La formulation est particulièrement prudente. L'expression « feuille de route » régulièrement n'apparaît pas ici, alors qu'elle est couramment utilisée dans ce type de procédures.

Les réticences de certains États membres continuent d'ailleurs de peser sur ce dispositif, comme en témoigne l'échec du sommet de Nijni Novgorod en juin 2011, qui aurait dû déboucher sur un accord énonçant les « étapes conjointes ». Celles-ci ont néanmoins pu être adoptées en décembre

2011. Leur mise en œuvre devrait précéder l'ouverture de négociations en vue d'une exemption des visas, selon le « rapport de progrès 2012 » adopté par la Commission européenne dans le cadre du Partenariat pour la modernisation.

**L'exemption totale des visas de court séjour est un objectif à atteindre si l'on souhaite réellement renforcer le partenariat entre la Russie et l'Union européenne.** Elle écarterait de surcroît le sentiment russe d'être toujours moins bien traité que certains voisins, mais cette exemption ne peut être que progressive. La démarche retenue depuis décembre 2010 semble satisfaisante en son principe.

Il sera intéressant d'évaluer l'accord polono-russe portant sur l'enclave de Kaliningrad, située entre la Pologne et la Lituanie. Signé le 14 décembre 2011, il autorise les habitants de Kaliningrad à se rendre sans visa à Gdańsk et dans d'autres villes polonaises proches de la frontière. En échange, les Polonais habitant les voïvodies de Poméranie et de Varmie-Mazurie seront dispensés de visa russe pour se rendre dans l'enclave. Deux accords avaient au préalable permis de régler de manière satisfaisante la circulation des biens et des personnes à destination ou en provenance de l'enclave de Kaliningrad : conclu le 11 novembre 2002, l'accord sur les « documents de transit simplifié » exempte de visas Schengen les citoyens russes qui se rendent dans l'enclave ; depuis le 27 avril 2004, pour les marchandises transportées de Russie en Russie sont exemptés de droits de douane ou de transit.

L'intensification de la coopération entre la Russie et l'Union européenne en matière de lutte contre la criminalité organisée permettrait également de mieux appuyer le souhait russe de bénéficier d'une exemption complète pour les visas de court séjour. **L'accord du 4 juin 2013** signé entre les deux partenaires **sur la lutte contre le trafic de drogue va dans le bon sens.**

Il convient enfin de relever que la Russie a annoncé vouloir exempter de visa de transit les voyageurs de plusieurs États membres de l'Union européenne pour un séjour de 72 heures maximum. Destiné à encourager le tourisme, cette suppression n'est valable que si le billet provient d'une compagnie aérienne russe. L'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, les Pays-Bas, la Pologne et le Royaume-Uni sont concernés.

Le thème des visas de court séjour a été le seul spontanément abordé par chacun des interlocuteurs – russes, français ou allemands – rencontrés en Russie par vos rapporteurs.

Ainsi, le vice-président de la commission des affaires étrangères de la Douma, M. Romanovitch, a cité l'exemple de la Croatie, pays où les Russes pouvaient se rendre sans visa tant qu'il n'était pas membre de l'Union européenne. Depuis que la Croatie applique le droit commun des États membres, un grand opérateur touristique russe a fait faillite car sa clientèle s'est largement réorientée vers d'autres destinations, extérieures à l'Union européenne. Symétriquement, la suppression des visas entre la Russie et le

---

Mexique s'était traduite par une augmentation spectaculaire des touristes russes partant pour cette destination.

Les représentants d'entreprises françaises présentes à Saint-Petersbourg ont attiré notre attention sur le rôle positif joué par les touristes russes dans l'économie de plusieurs pays de l'Union, dont l'intérêt n'est donc pas de tarir, ni même de réduire sensiblement ce flux. De son côté, la Russie ne dispose que d'un secteur touristique encore sous dimensionné, puisqu'il ne représente que 1,2 % de son PIB. La suppression bilatérale des visas favoriserait donc aussi l'essor d'une activité potentiellement dispersée sur le territoire, donc propice à la multiplication des contacts et des relations. Le rédacteur en chef du journal *Russia in global affairs*, M. Loukianov, nous a dit voir dans cet aspect des choses l'enjeu principal d'un régime sans visa.

Dans leur écrasante majorité, les touristes russes ne soulèvent aucune difficulté d'ordre public. La seule exception concernant les personnes originaires de Russie, mentionnée à vos rapporteurs par le chargé d'affaires à l'ambassade d'Allemagne, concerne les membres d'organisations mafieuses à base ethnique, à l'égard desquelles la procédure des visas n'est de toute manière pas la panacée.

En revanche, nous partageons l'opinion formulée par M. Marguélov, qui préside la commission des affaires étrangères au Conseil de la Fédération de Russie, ainsi que le groupe d'amitié Russie-France : « *La suppression des visas entre la Russie et l'Union européenne est un sujet stratégique et politique : c'est la garantie qu'il n'y aura plus jamais de nouveau mur de Berlin, c'est un coup porté aux isolationnistes, c'est le mouvement vers une Europe sans ligne de démarcation* ».

L'Union européenne veut que ses valeurs de civilisation à vocation universelle soient reconnues comme telles en Russie ? Elle a raison d'avoir cette ambition ! Elle aura encore plus raison si elle prend en compte le fait que s'ériger en donneur de leçons est souvent contre-productif. Ce qui compte, c'est de convaincre par l'exemple, donc de supprimer les obstacles aux contacts.

### **C. PROGRESSER SUR LES DROITS DE L'HOMME**

Par la voix de la Haute Représentante chargée des affaires étrangères et de la politique de sécurité, l'Union européenne formule régulièrement des réserves sur la situation des droits de l'Homme en Russie. La condamnation, le 18 juillet 2013, d'Alexis Navalny et de Piotr Ofitserov - membres du Conseil de coordination de l'opposition et d'une ONG de lutte contre la corruption - a été dénoncée publiquement au motif de charges insuffisamment étayées. Le procès posthume, le 11 juillet 2013, de Sergueï Magnitsky - un avocat ayant dénoncé une vaste fraude fiscale impliquant de hauts fonctionnaires russes, puis mort dans des circonstances non élucidées - avait déjà suscité les critiques de l'Union européenne. Ces affaires illustrent l'indépendance toute relative du pouvoir judiciaire russe. L'introduction d'un réseau de cours

d'appels, appuyée par l'Union européenne dans le cadre du Partenariat pour la modernisation ou l'extension du recours aux jurys populaires va certes dans le bon sens, mais ces réformes ambitieuses lancées il y a plus de deux ans demeurent encore théoriques.

Ces limites concernant le système judiciaire vont de pair avec des atteintes répétées à la liberté d'expression. Promulguée par les autorités russes le 21 novembre 2012, la loi relative aux « agents étrangers » dispose que toute ONG qui reçoit des dons provenant hors de Russie doit nécessairement s'enregistrer en tant qu'« organisation remplissant les fonctions d'un agent étranger » dès lors qu'elle prend part à des « activités politiques », la définition de celles-ci n'étant pas établie. Les ONG qui défendent les droits civils, politiques, économiques et sociaux, se consacrent aux questions environnementales ou luttant contre les discriminations sont ainsi concernées. Des enquêtes visant la plupart de ces associations ont été diligentées par l'État au printemps 2013. Critiquées publiquement par l'Union européenne, ces enquêtes ouvrent la voie à des procédures judiciaires menaçant l'existence de ces associations. L'association de défense des droits des électeurs *Golos* (« Voix ») a ainsi décidé de s'autodissoudre après avoir écopé de lourdes amendes et vu son travail suspendu pendant plusieurs mois au titre de la loi sur les « agents étrangers ». Le Centre *Kostroma* de soutien aux initiatives publiques a également dû mettre fin à ses activités faute de pouvoir s'acquitter de la très lourde amende pour non application de ladite loi.

La communauté LGBTI est particulièrement concernée par cet encadrement de la liberté d'expression. La *gay pride* est restée interdite en 2013. En juin 2013, la Douma a adopté une loi interdisant la « propagande en faveur de pratiques sexuelles non conventionnelles » destinée à de mineurs ou conduite en leur présence. Auparavant, une loi votée par l'Assemblée législative de Saint-Petersbourg avait institué la répression de la « propagande homosexuelle ou pédophile », un rapprochement que le texte fédéral s'est gardé de reprendre, ce qui ne lui évite pas le soupçon de viser en fait les ONG luttant contre les discriminations sexuelles.

Enfin, la situation des journalistes sur le territoire russe ne s'est pas améliorée autant qu'il aurait été souhaitable depuis l'assassinat d'Anna Politkovskaïa le 7 octobre 2006 et de Natalia Estemirova le 15 juillet 2009 : Akhmednabi Akhmednabiev a été tué en juillet 2013 à Makhachkala, capitale du Daghestan, une de ces Républiques du Nord-Caucase en proie aux convulsions de la guerre contre l'islamisme radical.

Prendre publiquement position semble être le principal moyen pour l'Union européenne de défendre des normes exigeantes en matière de Droits de l'Homme. Le dialogue avec la société civile russe mis en place par la Commission européenne avant chaque Sommet UE-Russie va dans le bon sens. Il convient en outre d'activer les fonds destinés à soutenir les ONG locales afin de faciliter leur travail au service de la démocratie, car la société

---

civile russe existe, ce que démontrent les élections législatives de décembre 2011 et la dénonciation de fraudes.

### III. CONCLUSION DU CHAPITRE Ier : LE DIALOGUE POLITIQUE EST INDISPENSABLE

L'enjeu que les relations avec la Russie représentent pour l'Union européenne est parfaitement exprimé en quelques données démographiques : sur sept milliards d'êtres humains, 500 millions habitent l'union européenne, 140 millions résident en Russie. L'Union douanière entre la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan regroupe 170 millions de personnes. À l'horizon 2050, la population de l'Union européenne représentera quelque 5 % du genre humain. Une bonne entente avec la Russie et les pays qui lui sont voisins est donc indispensable à l'Union européenne, d'autant que la Russie peut jouer un rôle de pont vers l'Asie. Ainsi que l'a fort bien résumé M. Mechkov, vice-ministre des affaires étrangères, « *pour exister au plan mondial, la Russie et l'Union européenne doivent s'entendre* », étant donné que la Russie est candidate non à l'adhésion, mais au statut de « *partenaire traité sur un pied d'égalité* ».

La proximité géographique, historique et culturelle commande une stratégie pragmatique : intensifier les relations économiques permettra d'établir de meilleurs liens politiques.

Or, la Russie a cessé de considérer l'Europe comme une priorité absolue, alors que la partie occidentale de celle-ci – principalement l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne – a constitué pendant trois siècles une référence intellectuelle pour observer le monde. La Russie d'aujourd'hui reste un pays de civilisation européenne, mais elle pourrait ne plus avoir une politique eurocentrée, un peu comme le Brésil, lui aussi résultat de la civilisation européenne, mais dont la diplomatie n'a rien européen. M. Loukianov, rédacteur en chef de *Russia in global affairs* a relevé que l'idée d'une Russie partie intégrante de la seule Europe était en perte de vitesse. Le directeur de l'Observatoire franco-russe à Moscou, M. Dubien, a formulé une idée semblable en disant que les Russes étaient « *en train de troquer le statut de puissance européenne dotée de dépendances asiatiques pour celui de puissance largement asiatique* ». L'ampleur des obstacles à cette mutation ne doit pas conduire à sous-estimer un phénomène dont les signes avant-coureurs commencent à devenir palpables. C'est ainsi qu'après le sommet de Saint-Petersbourg, où la Russie était représentée par M. Poutine, l'Allemagne par Mme Merkel et la Chine par un vice-premier ministre, celui-ci a obtenu que soit supprimé l'un des trois verrous qui existaient auparavant à la pénétration économique chinoise en Russie, puisqu'une usine de liquéfaction accueillera désormais des capitaux chinois. Seuls demeurent donc actuellement fermés aux investissements chinois les secteurs de la banque et de la haute technologie. « *L'Europe n'est plus le modèle d'autrefois : elle a perdu sa*

*splendeur passée* » nous a dit le chargé d'affaires à l'ambassade d'Allemagne, M. Birgelen, pour qui la réorientation de la diplomatie russe est réelle.

Pourtant, l'Union européenne n'est pas, ou pas encore, hors-jeu, car l'Extrême-Orient n'attire que par son potentiel de croissance économique. Sur le plan intellectuel, l'Europe est supplantée par les États-Unis comme nouvelle source d'inspiration, mais les Américains n'ont pas pour autant une forte cote d'amour et leurs échanges économiques avec la Russie n'atteignent pas le dixième de ceux qui relient la Russie à l'Union. Parmi les États membres, l'Allemagne est en tête aux yeux de la diplomatie russe, avant une France elle-même talonnée par le Royaume-Uni depuis l'arrivée au pouvoir de M. Cameron. Face à un monde vu comme imprévisible, l'ouverture sur l'Europe reste d'actualité, même à l'extérieur de Saint-Pétersbourg, la ville fondée précisément à cette intention en 1703.

La Russie d'aujourd'hui veut intégrer le concert des nations – d'où son adhésion à la FAO, puis à l'OMC. Au niveau politique, cette ambition est partagée par les partis de gouvernement. Ainsi, *Russie juste* est membre de l'internationale socialiste, cependant que *Russie unie* entretient des relations avec l'UMP. La Russie dispose d'une classe moyenne – constituant 40 % de sa population d'après l'OMC – qui veut être libre, qui entend voyager et qui demande toujours plus à participer aux décisions politiques. Après des années de baisse, l'espérance de vie a augmenté au cours des cinq dernières années, notamment grâce à la réduction du nombre d'accidents de la circulation, à une plus forte répression du tabagisme et au renforcement des services de santé. Augmentant de quelques 400 000 personnes par an, la population devrait se stabiliser à 145 ou 150 millions d'habitants.

Les Russes, au moins dans les grandes villes, vivent dans le monde numérique. C'est pourquoi l'Institut de France utilise des moyens pédagogiques à forte dimension multimédia. Lorsqu'il organise des débats sur le thème de la tolérance ou du dialogue entre les religions, il contribue à conforter des valeurs chères à l'union européenne.

À un échelon plus grand, la coopération régionale ouvre des perspectives encore trop peu exploitées pour organiser l'avenir sans être perpétuellement encombré par l'Histoire, ni par l'énergie ou d'autres sujets d'actualité compliquant les relations interétatiques.

Un exemple trop rare de ce qui peut être fait en commun est fourni par l'utilisation très appréciée des hélicoptères russes lors d'une intervention au Tchad.



---

## CHAPITRE II : UN CONTEXTE MARQUÉ PAR UNE RÉELLE INTERDÉPENDANCE ÉCONOMIQUE

### I. LE PARADOXE ÉNÉRGÉTIQUE RUSSE

Ce paradoxe tient en une proposition : sa position éminente sur un marché fondamental n'évite pas à la Russie une dépendance marquée envers son débouché européen.

#### A. UNE PRÉSENCE ÉMINENTE MAIS FRAGILE ET INSUFFISANTE...

##### 1. Une présence relativement forte...

Il est courant de présenter la Russie comme un pays intoxiqué des hydrocarbures, qui seraient son unique richesse et dont une bonne gestion suffirait à garantir la prospérité de ses citoyens, à l'instar de certains États du Golfe persique.

###### a) *Une position de premier plan*

Que l'on prenne en considération les réserves, la production ou les exportations, les chiffres significatifs placent régulièrement la Russie dans le tiercé mondial, avec une dizaine de millions de barils de pétrole par jour et quelque 590 milliards de m<sup>3</sup> de gaz par an.

La Russie est créditée d'environ **un quart des réserves mondiales prouvées de gaz conventionnel**, soit quelque 44 800 milliards de m<sup>3</sup>, moins que l'Iran et le Qatar réunis, mais légèrement plus que la somme des réserves prouvées en Arabie saoudite, aux États-Unis, au Turkménistan, aux Émirats arabes unis, au Nigéria, au Venezuela et en Algérie réunis ! La Russie est par ailleurs, la première exportatrice de gaz naturel, loin devant la Norvège, le Qatar et le Canada.

Le secteur du pétrole russe est, quant à lui, caractérisé principalement par le contraste spectaculaire entre **une part très modeste dans les réserves mondiales (4 % du total) et une présence de tout premier plan dans la production**, puisqu'à partir de 2004 la Russie a retrouvé dans la production mondiale le premier rang qui était le sien jusqu'à la fin de l'Union soviétique. Si *Rosneft* est nettement moins connu que son homologue gazier *Gazprom*, le rachat de l'entreprise russo-britannique *TNK-BP*, le 21 mars 2013, en a fait la plus grande compagnie pétrolière publique au monde pour la production et les réserves d'hydrocarbures

Première source d'énergie pour produire de l'électricité, le **charbon pourrait supplanter le pétrole et devenir la première source d'énergie**

**mondiale à l'horizon 2017 selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE).** Cette source d'énergies fossiles, polluante mais bon marché est prisée par les pays émergents : elle assure 80 % de la production d'électricité en Chine et 70 % en Inde. Sa part dans la production d'énergies est supérieure à ce qu'elle était au cours des quatre dernières décennies. Au sein de l'Union européenne, l'Allemagne a utilisé le charbon pour produire 52 % de son électricité en 2012, contre 42 % deux ans plus tôt.

Occupant la seconde place mondiale par l'ampleur des réserves brutes de charbon, la Russie en possède suffisamment pour maintenir sa production actuelle pendant plus de cinq siècles. Comme pour le pétrole, la production russe des 20 dernières années a connu d'importants soubresauts, avant d'arriver au premier rang des importations européennes.

*b) Un secteur qui ne peut, à lui seul, assurer la prospérité russe*

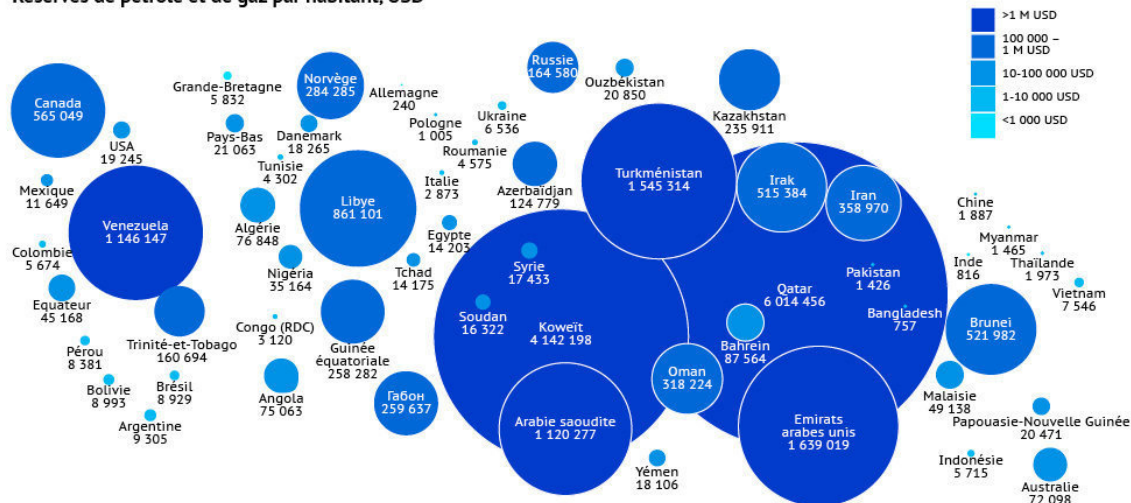
**Les industries extractives emploient quelque 2 % de la population active.** Même en supposant que les hydrocarbures correspondent à l'essentiel de cette main d'œuvre, cette branche ne joue qu'un rôle marginal comme source de revenus pour la population.

Malgré leur ampleur, les réserves russes d'hydrocarbures **par habitant** sont relativement modestes, incomparablement inférieures à celles constatées dans la plupart des pays connus pour jouer un rôle important sur le marché mondial. Alors que la Russie se situe à la première place des réserves brutes, elle ne vient, en effet, qu'en 17<sup>e</sup> position dès lors que l'on fait intervenir le critère démographique. Les réserves d'hydrocarbures par habitant au Qatar sont ainsi 36,5 fois plus élevées que celles observées en Russie. **Ainsi, la plus importante de toutes les puissances en hydrocarbures conventionnels ne peut compter sur cette seule ressource pour assurer le niveau de vie de sa population.**

## Les pays les plus riches en hydrocarbures

Réserves de pétrole et de gaz par habitant

Réserves de pétrole et de gaz par habitant, USD



### 2. ... mais pas forcément durable

#### a) La réorientation de la politique énergétique américaine et ses conséquences

La production d'hydrocarbures non conventionnels aux États-Unis a déjà commencé à faire sentir ses effets sur le marché mondial, en tout premier lieu avec la baisse des importations américaines de pétrole et de gaz. Cette évolution devrait se poursuivre d'après l'Agence internationale de l'énergie<sup>1</sup>. Les importations américaines de pétrole devraient ainsi atteindre en 2014 leur plus bas niveau des 25 dernières années, avec six millions de barils par jour, contre douze millions en moyenne de 2004 à 2007. En effet, la production locale devrait atteindre 8 millions de barils quotidiens en 2014, contre 6,4 millions en 2012.

Si elle tendait à se confirmer, l'évolution des États-Unis vers l'autosuffisance pétrolière et gazière aurait pour conséquence inévitable une modification telle des conditions de marché que toute prévision haussière des prix deviendrait particulièrement hasardeuse. Actuellement, les États-Unis n'exportent ni pétrole, ni gaz naturel. Ils ne disposent d'ailleurs pas des infrastructures permettant de liquéfier le gaz, mais seulement de celles utilisées pour rendre au GNL sa forme gazeuse initiale. Plus le retrait américain sera sensible en tant qu'acheteur sur le marché des hydrocarbures, plus l'exploitation des ressources en hydrocarbures du Grand Nord russe deviendra problématique. L'Agence s'attend ainsi à une baisse de la production en Russie.

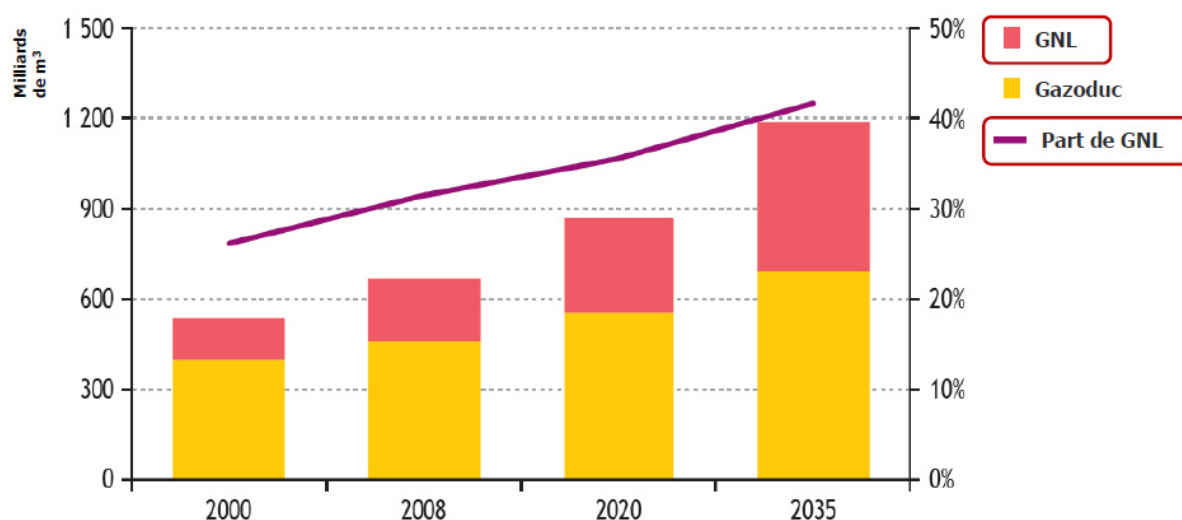
<sup>1</sup> World Energy Outlook 2012

*b) Une préparation insuffisante au développement du gaz naturel liquéfié (GNL)*

Au plan mondial, l'exploitation du gaz naturel liquéfié est, d'après l'Agence internationale de l'énergie, promise à un très bel avenir<sup>1</sup>.

En 1970, les méthaniers ne pouvaient jouer qu'un rôle embryonnaire sur le marché européen du gaz naturel liquéfié, avec seulement quatre pays européens importateurs. Au niveau du seul marché européen, on décompte 22 ports méthaniers en fonction, quatre en construction et de nombreux projets, cet ensemble desservant un réseau dense de gazoducs. De fait, si l'Union européenne paraît extrêmement bien placée dans cette perspective pour importer du GNL, la Russie ne paraît pas en mesure de l'exporter. Aujourd'hui, seul le gaz extrait à Sakhaline est liquéfié. Il est exporté au Japon et en Corée du sud.

**Echanges mondiaux de gaz naturel par type de production entre 2000 et 2035**



Source: Agence Internationale de l'Energie

Il convient toutefois de mentionner un projet de port méthanier situé au-delà du cercle polaire, près du forage de Yamal, en Sibérie occidentale, dont les réserves sont estimées à 1 250 milliards de mètres cubes. Situé à l'estuaire de l'Ob – un des trois grands fleuves sibériens – pris par les glaces neuf mois sur douze, ce projet approvisionnera trois « trains » de GNL de 5,5 millions de tonnes chacun et 16 méthaniers brise-glaces : une première. Leur capacité sera également très élevée, avec 170 000 m<sup>3</sup> de GNL, soit environ

<sup>1</sup> Le gaz est liquéfié à une température de - 160°C, à la pression atmosphérique normale, ce qui permet de réduire son volume, dans une proportion de 600 à 1 : au lieu de transporter 600 m<sup>3</sup> de gaz, le méthanier charge seulement 1 m<sup>3</sup> de liquide, qu'il doit maintenir à très basse température jusqu'à la livraison.

---

100 millions m<sup>3</sup> de gaz en phase liquide. Il est prévu que le terminal approvisionne 30 méthaniers à l'horizon 2030.

La réalisation de cet investissement est confiée au consortium *Yamal LNG*, propriété à 80 % de l'opérateur russe *Novatek* et à 20 % du français *Total*, qui possède en outre 16 % des actions de son partenaire, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013. Premier producteur indépendant de gaz en Russie, *Novatek* assure quelque 13 % de l'approvisionnement sur le marché intérieur russe. La France devrait figurer parmi les destinations de ces méthaniers, puisqu'un débat public doit être organisé à Dunkerque – où *Total* possède 10 % de *Dunkerque LNG* – en vue d'y construire un second appontement et un quatrième réservoir. L'ingénierie, la fourniture des équipements, la construction et la mise en service de l'installation permettant de liquéfier le gaz naturel seront fournis par la société *Technip* en consortium avec la société japonaise d'ingénierie *JGC Corporation*, autrefois dénommée *Japanese gasoline company* : ce marché a été attribué au printemps 2013. La mise en œuvre de cet équipement, dont le coût devrait se situer entre 18 et 20 milliards de dollars, est prévu en trois phases, étalées de 2016 à 2018. Ce projet a été déclaré d'intérêt national par les autorités russes.

Gazprom dispose également d'un projet semblable mais distinct bien qu'il porte le même nom puisque sa localisation est très proche. *Total* est, par ailleurs, engagé avec Gazprom dans un projet de GNL partant du gisement de Shtokman, lui aussi dans le Grand Nord russe, un peu à l'ouest de Yamal.

Bien que la localisation de ces futurs terminaux méthaniers ne paraisse pas *a priori* les destiner à desservir l'ensemble du globe terrestre, l'ambition russe suggère précisément que le but est de vendre enfin à tous les clients sur le marché gazier mondial.

## ***B. ...QUI N'ÉVITE PAS À LA RUSSIE UNE TRÈS FORTE DÉPENDANCE ENVERS L'UNION EUROPÉENNE.***

### **1. La Russie est contrainte à vendre ses hydrocarbures**

*a) Une contribution irremplaçable aux exportations et aux finances publiques*

En 2012, le secteur de l'énergie a représenté environ 34 % du PIB russe, mais a procuré 67 % de l'ensemble des recettes d'exportation et 50 % des recettes budgétaires au niveau fédéral. Sans exportations d'énergie – 300 millions de tonnes de pétrole et 150 milliards m<sup>3</sup> de gaz chaque année – la Russie ne pourrait importer sans mettre en péril sa situation financière. La Russie a de fait un besoin vital de vendre, ce qui relativise pour le moins la dépendance énergétique de ses clients, notamment de l'Union européenne. À ce jour, l'Union européenne absorbe en effet les trois quarts

### **des exportations russes de pétrole et les quatre cinquièmes de ses exportations de gaz.**

Les dirigeants russes comprennent la nécessité de préparer le pays à la fin des hydrocarbures, même si la date reste entachée d'une forte incertitude. C'est dans ce contexte qu'une partie des revenus procurés par la vente d'énergie est dédiée à l'investissement industriel. Il s'agit de dégager des moyens financiers afin de réorienter dès aujourd'hui l'outil industriel civil pour le rendre compétitif sur le marché mondial. La loi de 2003 sur la stratégie énergétique de la fédération de Russie a d'ailleurs consacré le rôle des hydrocarbures pour la politique intérieure.

Une telle inclinaison implique cependant de garantir la sécurité de l'approvisionnement de ses clients.

#### *b) L'enjeu des gazoducs*

La sécurisation de l'approvisionnement de ses clients passe, aux yeux des autorités russes, par une mainmise suffisante sur les infrastructures de transport d'énergie, y compris celles à l'extérieur des frontières. La Russie tire en cela les leçons des conflits qui l'ont opposé récemment à deux de ses voisins.

L'Ukraine en 2006 puis 2009 et la Biélorussie en 2003 puis 2010 ont tenté de mettre à profit le réseau de gazoducs traversant leur territoire pour obtenir des conditions tarifaires inférieures à celle du marché mondial. Ces conflits se sont traduits dans les deux cas par des coupures de distribution affectant partiellement l'Union européenne et ses voisins.

**En ce qui concerne la Biélorussie, Gazprom a finalement acquis la moitié du capital de l'opérateur Beltransgaz en mai 2007, pour 2,5 milliards de dollars. Le reste des actions a été acquis, pour le même prix, fin 2011.** La Biélorussie bénéficie par ailleurs de tarifs préférentiels. **Ce rachat a constitué le prélude à la construction d'un nouveau gazoduc - Yamal II - alimentant l'Europe centrale, en traversant la Biélorussie sans passer par l'Ukraine et destiné à alimenter la Slovaquie et la Hongrie.** Ralenti par la crise économique mondiale, le projet a été relancé au printemps 2013. Ce faisant, la Russie tente de solder définitivement le conflit gazier qui l'oppose de façon récurrente à l'Ukraine. Le réseau de gazoducs de celle-ci risque en effet de perdre largement sa raison d'être, faute de continuer à jouer un rôle pour le transit.

**Le lancement du chantier du gazoduc South Stream en décembre 2012 participe du même objectif de contournement de l'Ukraine.** Débouchant en Bulgarie par voie sous-marine, il devrait desservir la Roumanie et l'ensemble des Balkans. La capacité du gazoduc devrait atteindre 63 milliards de mètres cubes par an, soit un niveau très largement supérieur aux exportations actuelles de la Russie vers l'Europe du Sud et l'Italie : moins de 40 milliards de mètres cubes, Autriche incluse. *South Stream* devrait, de fait,

---

être à même d'accompagner une éventuelle hausse de la demande du gaz de la part des pays européens, puisqu'ils sont tous reliés par un même réseau assez dense de gazoducs, le cas des pays baltes et de la Finlande étant bien sûr dissocié. Le projet comporte notamment un embranchement destiné à l'Italie, après un passage sous la mer Adriatique. Cependant, la signature, le 28 juin 2013, de l'accord sur le gazoduc transadriatique (TAP) qui devrait permettre de récupérer le gaz azerbaïdjanais – en passant notamment par la Turquie, l'Albanie et la Grèce – pourrait remettre en cause cet ultime prolongement de *South Stream*. En tout état de cause, l'Ukraine sera privée de toute redevance versée au titre du gaz russe destiné à la Pologne, à la Slovaquie, à la Hongrie et à la Roumanie dès que *South Stream* sera opérationnel.

**Ouvert en 2012, le gazoduc *North Stream* a pour finalité de desservir l'Allemagne sans être tributaire d'un éventuel verrouillage en Pologne, semblable à celui que la Russie a dû affronter avec la Biélorussie et l'Ukraine.** Sur le territoire allemand, *North Stream* se scinde en deux tronçons distincts, *Niel* et *Opal*. *Niel* oblique vers l'ouest, en direction des Pays-Bas et de la Grande-Bretagne. *Opal* se dirige vers le sud, jusqu'en République tchèque. Juridiquement, les tronçons *Niel* et *Opal* sont dans des situations très différentes envers le droit de l'Union, car le premier s'arrête formellement à l'intérieur du territoire allemand et ne peut donc bénéficier d'aucune des dérogations que le droit de la concurrence réserve aux liaisons reliant deux États membres – ce qui est le cas du gazoduc *Opal*. En pratique, cela signifie que la mise à disposition du marché de 50 % de la capacité d'*Opal* n'est pas obligatoire, contrairement à ce qu'impose la règle applicable au gazoduc *Niel*. La capacité de *North Stream* doit atteindre 55 milliards de mètres cubes par an, soit l'équivalent des importations allemandes, britanniques et françaises cumulées.



## 2. La dépendance européenne est relative

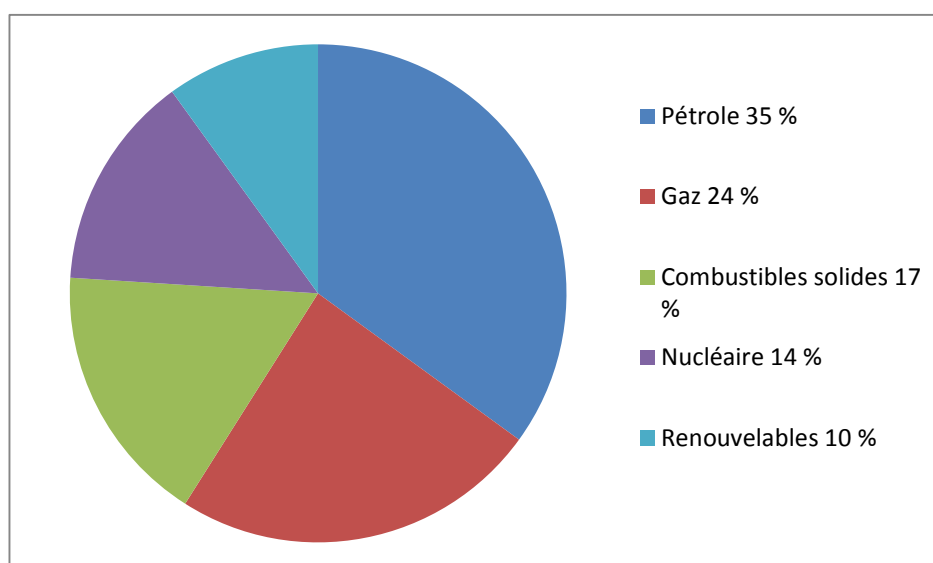
La Russie occupe certes une place éminente sur le marché des énergies fossiles, mais ne peut en pratique les vendre aujourd’hui qu’à l’Europe ou à la Chine, deux clients qui ont aussi d’autres fournisseurs. Les projets de terminaux méthaniers mentionnés ci-avant atténueront la dépendance trop exclusive envers les marchés européens et chinois, mais il reste incomparablement plus simple et moins coûteux d’utiliser des gazoducs. Qu’il parte vers l’est ouvert à l’ouest, leur contribution au commerce extérieur et au budget russe restera très supérieure à l’apport du GNL.



*a) Un besoin avéré en fournitures énergétiques russes*

En 2011, l'Europe a consommé 1 698 millions de tonnes d'équivalent pétrole (Tep), soit 13,3 % d'une consommation mondiale estimée à 12 765 millions de Tep.

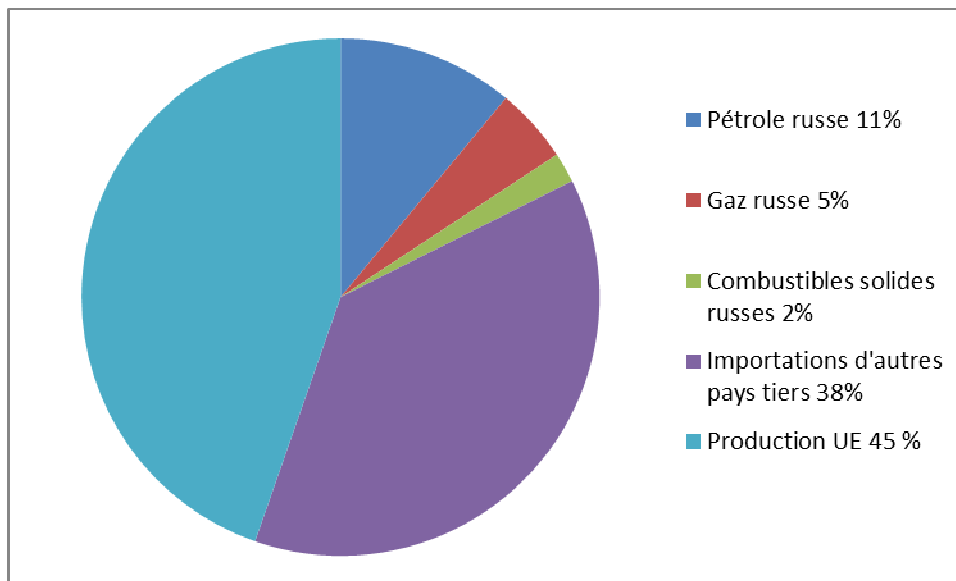
Malgré leur montée en puissance, les énergies renouvelables sont loin d'avoir détrôné les ressources fossiles, dont les plus polluantes – le pétrole et le charbon – fournissent la moitié de la consommation finale européenne d'énergie.



*Nature de l'énergie consommée par l'UE en 2011*  
Source : Eurostat

La production d'énergie au sein de l'Union européenne satisfaisant moins de la moitié de sa consommation, le recours massif aux importations est inévitable, conduisant à une dépendance qu'Eurostat évalue globalement à 55 %, avec un maximum de 92 % pour le pétrole. 30 % de l'uranium enrichi utilisé par l'Union européenne dans ses centrales nucléaires provient par ailleurs de pays tiers.

Dans ce contexte, les importations de combustible fossile en provenance de Russie représentent seulement 18 % de la consommation finale d'énergie au niveau de l'Union européenne. Si l'on prend en compte les livraisons d'uranium enrichi, la dépendance de l'Union européenne envers ses fournitures russes atteint **22 % de sa consommation finale d'énergie**.



*Provenance géographique de l'énergie consommée par l'UE en 2011*  
Source : Eurostat

**Ce ratio confère à la Russie une position éminente. Il convient cependant de noter que le produit de ces exportations représente à lui seul près de la moitié des revenus du pays. En matière énergétique, il convient de fait de parler d'une véritable interdépendance entre l'Union européenne et la Russie, plutôt que d'une dépendance de la première à l'égard de la seconde.**

*b) Une dépendance géographiquement circonscrite*

Pour trouver une véritable relation de dépendance, il convient de prendre en considération quelques États membres dont l'énergie provient presque exclusivement de Russie, pour des raisons liées à leur situation géographique et à l'histoire.

La Finlande est le seul État membre dont l'approvisionnement en gaz provienne exclusivement de Russie et qui ne soit issu ni de l'URSS ni du Pacte de Varsovie. La localisation a des conséquences inévitables. Les autres États membres où le gaz russe joue un rôle prédominant sont les trois pays baltes, la République tchèque, la Slovaquie, la Bulgarie et la Grèce. Au demeurant, les livraisons en question sont modestes, sauf pour la République tchèque ou la Slovaquie.

Cette dépendance semble néanmoins toute relative puisque la nécessité pour la Russie de vendre son gaz exclut totalement une coupure pure et simple de l'alimentation. Il est significatif que les tensions apparues en septembre-octobre 2013 entre Vilnius et Moscou aient abouti pendant trois semaines à un renforcement des contrôles douaniers sur les poids-lourds lituaniens, jusqu'au 15 octobre, puis à une suspension des importations de lait

---

par la Russie à compter du 7 octobre : l'approvisionnement énergétique n'a jamais été compromis.

*c) L'Union européenne et l'amélioration de l'efficacité énergétique de la Russie*

Les investissements directs européens en Russie dans le domaine énergétique sont, pour l'essentiel, consacré à de très grands projets d'exploitation du sous-sol. Bien que relevant d'une logique un peu différente, les exportations concernant les poids-lourds et les infrastructures de transport concernent pour l'essentiel de grands projets géographiquement circonscrits.

Il est assurément souhaitable de développer encore ces investissements et ce type d'exportation, mais il est à un domaine où l'expertise technique de l'Europe trouverait à s'employer de façon importante sur le territoire russe : la recherche d'une vie économique moins gourmande en énergie.

Dans son étude de synthèse consacrée en décembre 2011 à l'économie russe, l'OCDE observe que l'intensité énergétique de l'économie russe demeure une des plus fortes au monde. La Russie arrive ainsi en quatrième position en matière de consommation d'énergie et en troisième position pour ce qui est des émissions de gaz à effet de serre. De plus, la faiblesse de l'efficacité énergétique contribue à la qualité médiocre de l'air. La Russie se caractérise ainsi par un des taux de mortalité prématurée imputable à la pollution atmosphérique les plus élevés au monde. L'amélioration de l'efficacité énergétique reste très coûteuse ; le programme de l'État prévoit des dépenses totales par tous les secteurs de l'économie de plus de 1 % du PIB en moyenne sur la période 2011-20, afin de répondre à un objectif de réduction de 40 % de l'intensité énergétique du PIB. Les possibilités d'investissements rentables dans l'efficacité énergétique sont néanmoins énormes en Russie et, de fait, des efforts considérables sont déjà en cours dans ce domaine. Ce processus n'est pas néanmoins pas aussi rapide qu'il devrait l'être en raison de diverses contraintes et défaillances du marché.

Parmi les États membres de l'OCDE, la Russie et l'Islande se disputent la première place au titre de l'indicateur consommation d'énergie par unité de PIB mesuré en parité de pouvoir d'achat 2005, c'est-à-dire en quantité réelle. Les chiffres sont donc directement comparables. En 2008, la Russie avait la plus forte intensité énergétique, avec 0,33 tonne d'équivalent pétrole pour 1000 dollars de PIB, contre 0,25 tonne pour l'Islande. Parmi les États membres de l'Union européenne, la Grande-Bretagne avait obtenu en 2008 la plus faible intensité énergétique avec 0,7 tonne de pétrole et la Finlande culminait à 0,15 tonne.

Ce très vaste chantier ne se limite pas aux investissements nécessaires pour utiliser moins d'énergie. Ceux-ci visent aussi l'ingénierie, une activité à très haute valeur ajoutée dont la Russie manque manifestement dans ce domaine. EDF a déjà signé en octobre 2008 un accord de partenariat avec *Inter Rao*, propriété à plus 57,3 % de *Rosatom*. En mars 2010, *Fenice* – une filiale italienne d'EDF dont l'activité est centrée sur les services énergétiques ou

environnementaux dans les secteurs publics ou industriels – a conclu avec *Inter Rao* un accord sur la création d'*Interenergoeffect*, une société détenue à parts égales par les deux parties et basée à Moscou, pour développer des projets d'efficacité énergétique dédiés au marché industriel russe.

*d) Une volonté de diversification*

Pour l'ensemble des raisons exposées ci-dessus, **la Russie tente de réduire sa dépendance envers l'Europe en diversifiant depuis une dizaine d'années ses débouchés énergétiques.**

Le premier axe de cette politique est le plus simple : accroître la part de l'Asie, pour la porter de 4 % à quelque 25 % vers 2030. En février 2009, *Rosneft* et *Transneft* ont obtenu que Pékin leur accorde un crédit de 25 milliards de dollars en échange d'un contrat de livraison pétrolière sur 25 ans : 15 millions de tonnes par an de 2011 à 2030. Le même mois, la Russie a lancé le projet « *Sakhaline-2* » en installant sa première usine de gaz naturel liquéfié sur l'île de Sakhaline. Ces projets font partie de l'effort russe pour conquérir les marchés asiatiques à forte croissance.

Le 29 août 2010, le Premier ministre Vladimir Poutine a ouvert la section russe de l'oléoduc Chine-Russie dans la région du fleuve Amour, théâtre de brefs affrontements armés en 1969 entre l'Union soviétique et la Chine. Ce projet devrait aider le pays à diversifier géographiquement ses exportations. Cet oléoduc pourra transporter jusqu'à 30 millions de tonnes de pétrole vers la Chine et le reste de l'Asie. La nouvelle infrastructure est intégrée à l'oléoduc Sibérie orientale-Asie-Pacifique (ESPO), dont le premier tronçon a été inauguré le 28 décembre 2009. Le 1<sup>er</sup> août 2013, *Transneft* a annoncé qu'elle envisageait d'accroître de 80 % la capacité de l'oléoduc ESPO à l'horizon 2018, pour la porter à 491 millions de barils.

D'autre part, un accord conclu fin septembre 2010 à Pékin a ouvert à la Russie le marché chinois du gaz à partir de 2015 : Gazprom devrait fournir 30 milliards de mètres cubes chaque année à *China National Petrol Corporation* (CNPC)

## II. UN RELAIS DE CROISSANCE POSSIBLE POUR L'UNION EUROPÉENNE

### A. LES INVESTISSEMENTS DIRECTS EUROPÉENS EN RUSSIE

Les investissements directs européens en Russie sont très largement supérieurs aux investissements directs russes en Europe, qui s'établissent autour de 50 milliards de dollars par an. Avec 265 milliards de dollars, la Russie occupe la sixième place au monde pour les investissements étrangers au cours des cinq dernières années. Qui plus est, le rythme d'évolution des investissements européens est extrêmement dynamique ; les entreprises des

---

États membres les plus actifs sur ce plan - l'Allemagne, la Suède et la France pour se limiter aux trois premiers - investissent en Russie des montants dix fois supérieurs aux flux en sens inverse. En outre, les Européens agissent dans des secteurs extrêmement diversifiés, alors que les entreprises russes restent concentrées dans le domaine de l'énergie, auxquelles s'ajoutent pour l'essentiel quelques investissements immobiliers de rendement. Il convient ainsi de citer le rachat de 75 % de la filiale de PSA, *Gefco*, par les chemins de fer russes en novembre 2012.

Le renforcement des investissements russes constitue d'ailleurs une étape naturelle d'une relation de partenariat équilibrée entre nos deux pays. Une trentaine de projets russes seraient ainsi sur le point de voir le jour en France dans les années qui viennent. La présence française en Russie est, quant à elle, très large (500 entreprises) et ne se limite pas à l'énergie. Les secteurs de l'aérospatial, de l'automobile, les transports, les télécoms, les services urbains, l'agroalimentaire, les hautes-technologies accueillent également de plus en plus d'investissements. Des projets sont attendus dans les domaines des infrastructures, de l'énergie, des industries pharmaceutiques et de l'automobile.

## **B. LA RÉORIENTATION DE L'INDUSTRIE RUSSE**

La part de la production industrielle dans le PIB russe avoisine 17 %, mais elle ne procure que 7 % des exportations. Les armements font partie de ces 7 %. À l'inverse, les biens industriels constituent environ 85 % des importations russes provenant de l'Union européenne, ce qui explique sans doute la place particulièrement éminente de l'Allemagne, qui réalise un tiers des exportations européennes vers la Russie.

La balance commerciale russe est excédentaire, avec des exportations atteignant 125 milliards de dollars au cours du premier trimestre de 2013 et des importations limitées à 75 milliards de dollars pendant la même période. Ces montants ont un ordre de grandeur cohérent avec les réalisations des années précédentes, bien que le solde positif du commerce extérieur russe ait rétréci de 15 %.

Tous ces chiffres montrent à quel point la réorientation de l'industrie russe est une impérieuse nécessité, *a fortiori* depuis l'entrée de la Russie à l'OMC. Cette adhésion crée pour la production russe un choc concurrentiel imposant un considérable effort d'adaptation.

Les conceptions du commerce international en particulier celle des « avantages comparatifs » de David Ricardo reposent sur l'idée que chaque pays produit des biens qu'il n'a pas intérêt à conserver en totalité, car sa prospérité augmente s'il vend certains biens pour en importer d'autres. Aujourd'hui encore, la théorie des avantages comparatifs tend à démontrer que même un pays en retard sur tous les autres et pour chacune de ses productions n'a rien à craindre d'une ouverture générale de ses frontières

commerciales : il se spécialisera simplement dans les activités où sa performance est le moins mauvaise, celles qui bénéficient d'un avantage comparatif par rapport aux autres productions réalisées sur place.

Il convient toutefois d'observer que le principal facteur d'accroissement du commerce international au cours des dernières décennies est imputable non aux avantages comparatifs de tel ou tel produit fini, mais à l'accroissement de ce que l'OMC désigne comme « la teneur des exportations en importations », qui atteint aujourd'hui 40 %. Cette expression signifie qu'une exportation moyenne sur le marché international d'aujourd'hui a nécessité l'importation préalable de biens et services pour une valeur égale à 40 % de celle du produit exporté. En d'autres termes, importation et exportation portent de moins en moins sur des produits finis, pour correspondre de plus en plus à des étapes dans l'élaboration d'un bien dont on sait où il a été achevé, mais sans qu'il soit envisageable de désigner rigoureusement le « pays de fabrication ». En réalité, ce dernier concept perd largement sa pertinence. L'enchaînement formé par ces étapes successives est dénommé « chaîne mondiale de valeurs ». Un rapport conjoint de l'OCDE, de l'OMC et de la CNUCED, remis lors du sommet du G20 à Saint-Pétersbourg début septembre 2013 a précisément porté sur ces chaînes mondiales de valeur, devenues dominantes dans le commerce et l'investissement au niveau mondial. Mais la participation effective à ces chaînes nécessitera de nouveaux investissements importants dans la diffusion des technologies, le renforcement des compétences et la mise à niveau. Selon ce rapport, le succès sur les marchés internationaux dépend autant de la capacité d'importer des intrants de qualité que de la capacité à exporter : les intrants intermédiaires représentent plus des deux tiers des biens et 70 % des échanges de services dans le monde.

Jusqu'à présent, l'économie russe fonctionne selon un schéma antérieur aux chaînes de valeur. Il y a donc là une énorme marge d'évolution. Le processus à engager bénéficiera bien sûr aux entreprises russes, mais aussi à leurs partenaires étrangers de ces nouvelles chaînes de valeurs à venir.

Le Fonds monétaire international a estimé en octobre 2013 qu'il était urgent pour la Russie d'engager une restructuration de son appareil industriel. L'économie locale n'est pas assez diversifiée, la croissance étant principalement tirée par les ventes des hydrocarbures. D'après le FMI, des réformes structurelles visant son appareil industriel permettrait à l'activité de croître de plus de 3,5 % en moyenne au cours des cinq prochaines années. Les prévisions de croissance tablent actuellement sur une progression de 1,5 % en 2013 et de 3 % en 2014.

**Qu'elles soient industrielles ou qu'elles interviennent à titre de service dans l'industrie, les entreprises européennes pourraient participer à cette mutation économique d'envergure.** Celle-ci semble pour l'heure anticipée par le gouvernement russe qui réserve une partie du produit des ventes de ses hydrocarbures à cette reconversion. Le rapprochement avec

---

l'Union européenne et la mise en place d'un espace économique commun passe indubitablement par la mise en œuvre d'un partenariat industriel permettant aux entreprises européennes d'accéder à ce marché en pleine évolution.

### *C. LE CHANTIER PROMETTEUR DE L'EXTRÊME-ORIENT*

La vente d'hydrocarbures à la Chine va de pair avec la volonté de consolider la présence russe en Sibérie. Les autorités russes ont ainsi élaboré un plan spécifique de repeuplement destiné à l'Extrême-Orient russe, principalement dans la zone méridionale de celui-ci où la Russie connaît un exode massif de sa population depuis la fin de l'Union soviétique en 1991. La région a perdu deux millions d'habitants, pressés de rejoindre la partie européenne de la Russie, plus dynamique et plus riche. Désert humain d'un côté de la frontière, terres surpeuplées de l'autre : les dirigeants russes s'inquiètent de ce déséquilibre démographique. Ces craintes sont d'autant plus vives que l'Extrême-Orient revêt un considérable rôle importance stratégique : le port de Vladivostok permet à la Russie d'avoir une flotte militaire dans l'océan Pacifique, à l'instar de la Chine et des États-Unis. Rendre cette région attractive pour la population russe est donc un impératif géopolitique. Pour le concrétiser, une administration spécifique a été créée : le ministère de l'Extrême-Orient. Le montant prévisionnel des investissements programmés dans ce cadre avoisine 125 milliards d'euros.

Travaillant avec la banque publique russe *Vnechekonombank* (VEB), le ministère du développement de l'Extrême-Orient a établi une liste de 94 projets. Les infrastructures bénéficieraient d'une attention très soutenue avec 35 projets incluant la modernisation de la Magistrale Baïkal-Amour (BAM) - qui traverse la Sibérie sur plus de 4 200 kilomètres - et du Transsibérien, qui serait connecté à la ligne ferroviaire transcoréenne. L'accent est mis également sur le développement des industries énergétiques, avec une trentaine de projets, et l'exploitation des ressources naturelles, que vingt projets devraient améliorer notamment pour l'extraction d'or ou d'autres métaux.

Il est regrettable pour les entreprises européennes que le premier exemple d'investissement dans l'extrême orient russe dans un cadre international soit opéré par un fonds conjoint russo-chinois. Officiellement lancé en juin 2013, lors de la visite en Chine du président russe Vladimir Poutine, le fonds pourrait investir dans les transports, l'agriculture, la foresterie et l'exploitation forestière. Le Fonds d'investissement russo-chinois est doté pour l'instant de 4 milliards d'euros. Il sera également appelé à investir dans d'autres régions russes. Une dizaine de projets sont en négociation, principalement dans l'agriculture et la logistique. Par ailleurs, le fonds s'intéressera également à des projets mixtes en Chine, en vertu d'une

clause stipulant qu'environ 30 % du fonds devront être utilisés dans des projets chinois.

Un tel chantier montre l'intérêt qu'aurait un volet industriel dans le partenariat stratégique en cours d'élaboration entre Bruxelles et Moscou.

### III. CONCLUSION DU CHAPITRE II : LA RESTRUCTURATION DE L'ÉCONOMIE RUSSE OFFRE UNE CHANCE À SAISIR

L'ouverture au monde représenté par l'adhésion de la Russie à l'OMC représente un défi pour une économie bâtie à l'abri de la concurrence étrangère et ne pouvant compter que sur de rares secteurs pour se procurer les devises nécessaires à l'importation de certains biens manufacturés. L'admission à l'OMC sera donc un accélérateur de réformes dont l'étape initiale sera souvent douloureuse, comme pour toute restructuration. Le secteur énergétique ne subira vraisemblablement aucun effet sensible, contrairement à la production agricole, singulièrement la filière porcine, qui joue un grand rôle dans l'alimentation des Russes. La métallurgie était très hostile à cette évolution. C'était particulièrement vrai pour les industries de l'aluminium.

Des turbulences paraissent donc probables, mais cela n'empêche pas le marché russe d'être solvable et prometteur. Obtenir que les entreprises européennes s'y implantent est un véritable enjeu de croissance pour l'Union dans son ensemble. D'après l'Observatoire franco-russe à Moscou, 93% des entreprises européennes implantées en Russie veulent y rester. Parmi celles-ci, Auchan est le premier employeur étranger en Russie, Renault est devenu le premier constructeur automobile russe. La participation de Total au projet de GPL dans le Grand Nord a déjà été mentionnée. Il est bon d'ajouter que GDF-Suez possède 9 % des actions de *North Stream*, filiale de Gazprom à 51 %.

Dans ce contexte, il est permis de s'interroger sur l'application rigoureuse de la « *clause anti Gazprom* » inscrite dans le troisième paquet énergétique pour interdire la possession du réseau de distribution gazier par une entreprise fournissant du gaz. Le célèbre opérateur russe a construit sur ses ressources des gazoducs cohérents avec les livraisons envisagées. Ce n'est pas absurde. S'il doit céder 50 % des capacités à d'autres opérateurs – dont on peine à distinguer de qui il pourrait bien s'agir à court terme – comment Gazprom pourrait-il honorer les contrats ? Cette question, posée à vos rapporteurs par M. Khandoga, chef de la division « gestion des projets internationaux d'infrastructures » de Gazprom, est loin d'être dénuée de pertinence. L'Union européenne ayant besoin d'importer ce que la Russie a besoin d'exporter, il doit être possible d'aboutir à des conditions acceptables pour chacun et durables sur le long terme.



---

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Indéniablement relancées depuis l'adoption du Partenariat pour la modernisation en juin 2010, les relations entre l'Union européenne et la Russie demeurent pour partie ambiguës. Si les divergences politiques continuent à apparaître dans de multiples domaines, comme en ont témoigné les semaines précédant le sommet du Partenariat oriental à Vilnius les 28 et 29 novembre derniers, les rapprochements techniques connaissent une accélération notable, donnant davantage de contenu aux quatre espaces communs esquissés en 2005. Cette convergence souffre clairement d'un manque de visibilité, mais permet de dépasser une vision manichéenne des rapports entre l'Union européenne et la Russie. Elle doit au moins servir de substrat pour une intensification des relations politiques entre Bruxelles et Moscou.

La priorité consiste donc à mettre en place un Partenariat stratégique dont les principales orientations seraient *in fine* économiques. Les protagonistes prendraient ainsi acte de leur interdépendance. L'Union européenne doit être un acteur clé dans la reconversion attendue de l'appareil industriel russe et dans les projets d'aménagement des territoires orientaux de la Russie. Ne pas saisir cette opportunité conduirait sans doute à un rapprochement accru entre Moscou et Pékin, aux conséquences politiques et stratégiques incertaines. Faut-il le rappeler ? La Russie est avant tout une puissance européenne et un acteur clé sur le continent depuis près de trois siècles. C'est aussi cet arrimage européen qu'il convient de consolider.

Le rapprochement indispensable passe aussi par des symboles forts, de chaque côté. Une accélération des travaux concernant la faisabilité d'une suppression des visas de court séjour pour la Russie pourrait aller de pair avec un engagement de Moscou à ratifier enfin le Traité sur la Charte de l'énergie. De tels signaux contribueraient indubitablement à enclencher une dynamique positive durable pour les relations entre l'Union européenne et la Russie.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission des affaires européennes s'est réunie le mardi 17 décembre 2013 pour l'examen du présent rapport.*

**M. Simon Sutour.** - Jean Bizet et moi-même allons présenter successivement les deux volets, le volet politique et le volet économique, des enseignements de notre déplacement en Russie. Ce déplacement s'est déroulé en juillet, mais pour présenter notre rapport nous avons préféré attendre le résultat du sommet de Vilnius. Et ce résultat, à notre avis, a plutôt conforté notre idée principale, qui est que l'Union européenne a intérêt à construire un dialogue plus constructif et plus consistant avec la Russie.

Ce dialogue existe, puisqu'un accord de partenariat et de coopération (APC) est en vigueur depuis 16 ans. Mais le bilan est resté mince. Un effort pour le relancer a été engagé en 2007, puisque l'APC venait à expiration. L'idée était de le remplacer par un accord plus ambitieux, dénommé « partenariat stratégique » ; les négociations sur ce nouvel accord se sont poursuivies depuis lors, l'APC restant en vigueur en attendant la conclusion des négociations.

Comme les négociations n'avançaient pas, un accord intérimaire intitulé « Partenariat pour la modernisation » a été adopté en 2010, destiné à relancer la coopération sur des sujets précis. Les résultats ne sont pas négligeables, mais restent encore relativement modestes.

Sur le plan politique, le principal facteur de défiance entre l'Union européenne et la Russie est aujourd'hui la situation des pays du Partenariat oriental.

Le Partenariat oriental est une initiative parfaitement fondée de l'Union. La politique de voisinage fait partie des devoirs de l'Union dans le traité de Lisbonne. L'Union a intérêt à promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et l'ouverture économique dans son environnement proche, à l'Est comme au Sud.

Mais la Russie a perçu le partenariat oriental plutôt comme une lutte d'influence, et a exercé toutes sortes de pressions sur les pays concernés pour qu'ils se tiennent à l'écart de cette démarche. Elle a même lancé sa propre Union douanière, l'« Union douanière eurasiatique », incompatible avec un accord d'association avec l'Union.

Naturellement, nous estimons que les pressions russes prennent des formes inacceptables. Mais on fait de la politique avec des réalités. Il est clair que la Russie, malgré son immense territoire, a tendance à se sentir

« assiégée » du fait de la montée en puissance de la Chine sur son flanc sud-est, de l'influence occidentale croissante sur son flanc ouest, et du « printemps arabe » compromettant son influence au Moyen-Orient.

Si nous voulons intensifier les relations avec les pays du Partenariat oriental, nous devons donc, en parallèle, renforcer le rapprochement avec la Russie, de manière à éviter que la politique de voisinage oriental ne soit perçue comme un effort pour constituer un glacis.

Un dialogue plus constructif avec la Russie est-il possible ? Nous le croyons. Si l'on regarde les sujets de friction qui concernent proprement les relations UE/Russie, il nous semble qu'ils ne sont pas des obstacles absolument insurmontables. C'est le cas des contentieux commerciaux, c'est le cas de l'énergie- Jean Bizet y reviendra - car la réalité est celle d'une interdépendance entre la Russie et l'Union, ce qui fait que personne n'a intérêt à « renverser la table ».

C'est aussi le cas du lancement de l'« Union douanière eurasiatique ». Il ne faut pas en faire un épouvantail. Nous verrons finalement quels seront les pays qui en seront membres, plus ou moins contraints. Mais si cette union douanière prend plus de consistance, il deviendra intéressant d'envisager des négociations commerciales globales entre l'Union et cette nouvelle zone, de façon à engager une ouverture commerciale à l'échelle du continent, qui pourrait être mutuellement profitable.

Beaucoup de nos interlocuteurs ont évoqué la question des visas. Il nous paraît effectivement indispensable de progresser sur cette question et de supprimer dès que possible l'obligation de visa pour les courts séjours. C'est peut-être le meilleur moyen de progresser sur la question des droits de l'homme, autre point de friction, car plus les Russes seront nombreux à circuler entre l'Est et l'Ouest, plus le rapprochement sur les valeurs fondamentales sera facile.

Cela paraît d'autant plus souhaitable que la Russie apparaît aujourd'hui tentée de se tourner davantage vers l'Asie, dont le dynamisme économique fascine. Les États-Unis ont par ailleurs une influence culturelle certaine, comme c'est le cas un peu partout dans le monde. Si nous voulons préserver l'ancrage essentiellement européen de la Russie, nous avons intérêt à pratiquer une ouverture dans sa direction. Il faut souligner que, selon les projections démographiques actuelles, l'Union représentera 5 % de la population du globe en 2050. Une bonne entente avec la Russie et les pays qui lui sont voisins sera de plus en plus nécessaire pour compter dans l'équilibre mondial.

Je termine mon propos par quelques mots sur la situation de l'Ukraine, qui suscite beaucoup d'espoir mais aussi beaucoup d'inquiétude. Il faut souligner que nous ne sommes pas dans le cas des Balkans : l'Union n'a jamais reconnu la vocation à l'adhésion des pays du Partenariat oriental, même si elle n'a pas dit non plus que cette perspective était exclue à jamais.

---

Mais au cours des dernières années, les pays du Partenariat oriental – et spécialement l’Ukraine – ont vu leur population se tourner davantage vers l’Union européenne qui, malgré ses difficultés, reste synonyme d’État de droit et de relative prospérité. En même temps, ces pays restent en pratique très liés à la Russie, voire dépendants d’elle.

Il n’est donc pas souhaitable que les pays du Partenariat oriental se trouvent tout d’un coup sommés de choisir, un peu comme certains enfants du divorce, alors qu’ils ne peuvent trouver une réponse complète à leurs difficultés et à leurs aspirations ni du côté de la Russie seule, ni du côté de l’Union européenne seule.

À mon avis, l’Ukraine devrait et pourrait être un pont entre la Russie et l’Union européenne, mais elle ne peut répondre à cette vocation que si ces deux grands partenaires ne s’éloignent pas l’un de l’autre.

Nous croyons qu’un dialogue renforcé avec la Russie pourrait aider à ce qu’une issue durable soit trouvée pour l’Ukraine. Bien sûr, la crise politique que connaît ce pays est largement liée à sa situation intérieure, et notamment à une récession qui dure depuis 15 mois. Mais les antagonismes se cristallisent sur les rapports avec l’Union européenne et la Russie. Il serait bon, à notre avis, que l’Union ne fasse rien pour renforcer ces antagonismes et qu’elle s’efforce au contraire de les réduire. Il n’y a pas, selon nous, de fatalité à ce que l’Union et la Russie se trouvent en situation de concurrence, alors que la réalité est celle d’une interdépendance et, d’une manière ou d’une autre, d’un avenir commun.

Je cède la parole à Jean Bizet pour aborder le volet économique.

**M. Jean Bizet.** – Je voudrais ajouter trois compléments.

Tout d’abord, je me réjouis de ce déplacement. Ayant éprouvé de longue date un intérêt pour l’OMC, je souhaitais voir comment la Russie percevait les conséquences de sa récente adhésion. Réponse est qu’à ce jour, cette signature politique n’a pas marqué l’entrée du pays dans l’économie de marché. Les Russes s’intéressent bien plus à l’Union douanière eurasiatique, à laquelle ils veulent associer l’Ukraine.

Ensuite, la France bénéficie d’un acquis extraordinaire, avec un crédit très largement supérieur à celui de l’Union européenne. Nos interlocuteurs s’interrogent toutefois sur nos valeurs, notamment après le vote de la loi sur le mariage pour tous, qui suscite une incompréhension totale. Nous ne sommes pas entrés dans ce débat.

À propos de l’Ukraine enfin, il faut accorder de l’attention aux sentiments des pays qui se sentent encerclés ou menacés par un grand voisin. La Russie peut être un partenaire extraordinaire. Bien que je sois vice-président du groupe interparlementaire d’amitié France – États-Unis, je ne comprends pas et n’accepte pas qu’un sénateur américain, M. McCain, se soient rendus en Ukraine pour une provocation gratuite et maladroite envers

la Russie. Les États-Unis n'ont pas à s'immiscer dans une affaire qui relève exclusivement de relations entre l'Union européenne et la Russie !

Sur le fond du rapport, je voudrais commencer par quelques mots sur l'énergie.

Incontestablement, les ressources énergétiques viennent en tout premier lieu dans les relations économiques entre l'Union et la Russie. Les trois quarts des importations européennes en provenance de Russie sont constitués de ressources énergétiques. Le marché européen absorbe à lui seul les deux tiers des exportations russes en ce domaine. Et ces deux tiers des exportations russes d'énergie représentent environ la moitié du total des exportations de la Russie !

Habituellement, quand on parle « énergie » au sujet de la Russie, on pense au gaz, donc à « Gazprom », un géant russe dont on imagine à tort qu'il représente à lui seul toute l'activité russe sur le marché de l'énergie.

Or, bien que la position dominante de Gazprom soit une incontestable réalité, cette entreprise n'est pas pour autant en situation de monopole sur son cœur de métier. Elle est concurrencée à la fois par une autre très grande société publique autrefois exclusivement pétrolière, ROSNEFT, qui diversifie son activité pour se lancer dans le gaz naturel, et aussi par un grand nombre d'opérateurs privés de taille bien plus réduite, mais dont les ambitions peuvent être impressionnantes. Vous avez sans doute remarqué dans le rapport ce projet de terminal méthanier situé au-delà du cercle polaire, en un lieu pris par les glaces neuf mois sur douze : le français Total intervient aux côtés d'un opérateur privé qui dessert environ 15 % du marché gazier en Russie. Mais surtout, le gaz est très loin d'être l'unique source d'énergie exportée par la Russie : il faut ajouter bien sûr le pétrole – dont la Russie est un important producteur – ainsi que le charbon et l'uranium.

La Russie est souvent assimilée au gaz, car elle possède un quart des réserves mondiales conventionnelles. Cette première place dans les réserves est confirmée au niveau de la production. Il n'en va pas de même pour le pétrole, dont la Russie ne possède que 4 % des réserves conventionnelles, bien qu'elle figure actuellement parmi les principaux producteurs mondiaux.

Le charbon figure aussi parmi les grandes réserves énergétiques de la Russie. C'est une ressource connue depuis longtemps, mais encore promise à un brillant avenir si l'on en juge par l'ampleur des réserves disponibles au niveau mondial, puisque l'échéance d'épuisement n'est pas inférieure à un siècle, alors qu'elle tourne autour d'une cinquantaine d'années pour les hydrocarbures. Pour l'uranium, au rythme actuel, il resterait, là aussi, plus d'un siècle avant d'épuiser les ressources connues. La Russie fournit à l'Union européenne un peu moins du tiers de l'uranium nécessaire au fonctionnement des centrales électronucléaire en place.

Mais les exportations dans le domaine de l'énergie ne se limitent pas aux matières premières, car l'industrie russe est très compétitive dans le

---

domaine électronucléaire. L'essor de la société Rosatom – dont la dénomination signifie « atome de Russie » en abrégé – est un des succès industriels à l'actif de M. Poutine.

En 2012, le secteur de l'énergie a représenté environ 34 % du PIB russe, mais a procuré 67 % de l'ensemble des recettes d'exportation et 50 % des recettes budgétaires au niveau fédéral. Sans ses exportations d'énergie – 300 millions de tonnes de pétrole et 150 milliards m<sup>3</sup> de gaz chaque année – la Russie ne pourrait importer sans mettre en péril sa situation financière. La Russie a de fait un besoin vital de vendre, ce qui relativise pour le moins la dépendance énergétique de ses clients, notamment l'Union européenne. À ce jour, l'Union européenne absorbe en effet les trois quarts des exportations russes de pétrole et les quatre cinquièmes de ses exportations de gaz.

Or, il faut noter que les importations de combustible fossile en provenance de Russie représentent seulement 18 % de la consommation finale d'énergie au niveau de l'Union européenne. Si l'on prend en compte les livraisons d'uranium enrichi, la dépendance de l'Union européenne envers ses fournitures russes atteint 22 % de sa consommation finale d'énergie.

Ce pourcentage confère certes à la Russie une position éminente. Mais en même temps, le produit de ces exportations représente à lui seul près de la moitié des revenus de la Russie. En matière énergétique, il convient donc de parler d'une véritable interdépendance entre l'Union européenne et la Russie, plutôt que d'une dépendance de la première à l'égard de la seconde.

Cela me conduit à un second point. Cette interdépendance en matière d'énergie devrait déboucher, à notre avis, sur un rapprochement économique plus global. Car l'économie russe est loin de se résumer à son secteur énergétique, malgré son poids déterminant sur les grands équilibres. Or, avec l'adhésion à l'OMC, la Russie a fait un pas important vers son intégration internationale.

L'adhésion à l'OMC représente aussi pour la Russie un défi économique de grande ampleur, car il n'est pas simple de restructurer une économie presque totalement protégée de la concurrence internationale pour s'orienter vers un modèle fondé sur cette concurrence. Sans surprise, certains secteurs étaient catégoriquement hostiles à la perspective ouverte par l'OMC. Tel était en particulier le cas de la production agricole, surtout de sa filière porcine, ainsi que de la métallurgie.

Or, qui dit « restructuration » dit aussi « opportunité pour qui sait les saisir ». L'ampleur du relais de croissance ainsi ouvert aux entreprises européennes dépend en premier lieu de l'ardeur qu'elles mettront à l'utiliser. Nos entreprises sont loin d'être mal placées : le groupe Auchan est le premier employeur étranger en Russie, pays dont le premier constructeur automobile n'est autre que Renault.

Qu'elles soient industrielles ou qu'elles interviennent à titre de service dans l'industrie, les entreprises européennes pourraient participer à cette

mutation économique d'envergure. Celle-ci semble anticipée par le gouvernement russe qui réserve une partie du produit des ventes de ses hydrocarbures à cette reconversion. Le rapprochement avec l'Union européenne et la mise en place d'un espace économique commun passent avant tout, à notre avis, par la mise en œuvre d'un partenariat industriel permettant aux entreprises européennes d'accéder à ce marché en pleine évolution.

Pour conclure, je dirai que l'ouverture au monde représentée par l'adhésion de la Russie à l'OMC constitue un défi pour une économie bâtie à l'abri de la concurrence étrangère et ne pouvant compter que sur de rares secteurs pour se procurer les devises nécessaires à l'importation de certains biens manufacturés. L'admission à l'OMC sera donc un accélérateur de réformes dont l'étape initiale sera souvent douloureuse, comme pour toute restructuration. Des turbulences paraissent donc probables, mais cela n'empêche pas le marché russe d'être solvable et prometteur. Obtenir que les entreprises européennes participent davantage à son développement est un véritable enjeu de croissance pour l'Union dans son ensemble.

Il était très important d'accueillir la Russie et l'OMC ; il est encore plus important que nos entreprises apprennent comment fonctionnent nos amis russes. La Russie doit être un partenaire important pour l'Union européenne, et M. Poutine est un stratège de haut vol.

**M. Simon Sutour.** - Notre collègue M. Pozzo di Borgo s'était penché sur le sujet pour notre commission il y a quelques années. Depuis, beaucoup de choses se sont passées !

Sur le fond, il faut dialoguer avec la Russie. L'Union européenne compte 500 millions d'habitants sur les 7 milliards d'humains qui peuplent la terre ; la Russie à 140 millions d'habitants. Nous avons intérêt à compter ensemble. Sur le plan des standards démocratiques, la Russie n'est pas si mal placée au plan mondial ; c'est incontestablement un pays européen auquel sa partie asiatique apporte des richesses naturelles considérables.

Lorsque nous nous sommes rendus au siège de Gazprom, nous avons ressenti le fait que nous étions accueillis par une puissance. De l'entretien que nous avons eu avec un jeune cadre, très compétent, j'ai retenu l'antienne : que l'Union européenne dise si elle a ou non besoin du gaz russe !

**M. Gérard César.** - Je vous félicite pour ce rapport, où vous avez bien fait d'insister sur l'énergie. Lorsque j'étais à Mourmansk, j'ai entendu parler du projet réunissant Gazprom, Total et Statoil pour capter du gaz par -40° dans le Grand Nord russe, à Shtokman. Où en est-on ? Plus généralement, l'action de soutien aux entreprises françaises est-elle satisfaisante ?

**M. Jean Bizet.** - Ce projet avance lentement ! Mais M. de Margerie est dans mon département : je lui demanderai donc un point d'actualité sur ce projet d'ailleurs mentionné dans notre rapport.



Je voudrais ajouter que les conseillers du commerce extérieur m'ont fait l'impression d'interlocuteurs pugnaces et déterminés. J'ai d'ailleurs établi des contacts avec certaines entreprises françaises.

À Saint-Pétersbourg, nous avons eu un petit déjeuner de travail avec des représentants d'entreprises françaises implantées sur place. Pour y réussir, il faut faire preuve d'un grand professionnalisme.

**Mme Bernadette Bourzai.** - Je souhaite dire mon sentiment quant à la responsabilité de la Russie en Ukraine, qui a le droit d'être indépendante et libre de rejoindre le partenariat avec l'Union européenne ou la Russie. Celle-ci n'a pas le droit d'imposer sa volonté, ni d'utiliser l'arme du gaz comme elle le fait aussi envers d'autres pays.

Nous devons soutenir l'Ukraine, qui veut être partenaire de l'Union européenne, même si tel n'est pas l'avis de son gouvernement : l'opinion publique ukrainienne doit être entendue !

**M. Simon Sutour.** - Nous suivons ce sujet depuis des années.

Je devais recevoir M. Klitschko la semaine dernière, mais il a reporté ses visites à Paris en raison des événements de Kiev.

N'oublions pas que l'Ukraine est une ancienne république soviétique...

**Mme Bernadette Bourzai.** - Les trois républiques baltes aussi !

**M. Simon Sutour.** - ... la Crimée était russe jusqu'à ce que Khrouchtchev la donne l'Ukraine. Les Ukrainiens parlent souvent russe, nous l'avons constaté avec M. César lorsque nous étions à Odessa, où une jeune fille nous a dit qu'elle se sentait russe.

Ce qui compte, c'est d'amener l'Ukraine à respecter les standards démocratiques. Un manifestant de Kiev a dit que pour l'opposition, l'Union européenne représentait l'État de droit. Qu'il s'agisse de justice ou de corruption, l'Union européenne fait avancer les pays de son voisinage méditerranéen ou est-européen.

M. Ianoukovitch est aujourd'hui à Moscou. L'opposition pense qu'il veut signer l'adhésion de l'Ukraine à l'Union douanière eurasiatique. Je souhaite que tel ne soit pas le cas.

Le niveau de vie des Ukrainiens est très faible. Je ne suis pas sûr qu'on mesure bien les difficultés de ce pays.

**M. Jean Bizet.** - Pouvant comprendre Mme Bourzai, je l'invite à lire le dernier ouvrage, remarquable, de M. Chevènement. L'Allemagne avait le sentiment d'être encerclée avant 1914, ce qui a successivement déclenché deux guerres mondiales. Il faut faire attention au sentiment des Russes envers leur ancienne province.

Si l'Ukraine a frappé à la porte de l'Union européenne, c'est sans doute par attachement à nos valeurs, mais ne soyons pas dupes, c'est aussi dans l'espoir d'un soutien financier ! Au demeurant, l'Union européenne est dans une phase d'approfondissement plus que d'élargissement. Il faut donc inventer de nouvelles formes de partenariat avec des pays comme l'Ukraine ou la Turquie par exemple.

Il ne faut pas vexer un grand partenaire, sans être naïfs au sujet des droits de l'homme et de certaines formes prises par l'économie de marché. En le froissant, on l'éloigne ; en dialoguant, on a des chances de le rapprocher.

Le commissaire à l'élargissement doit donc envisager d'autres formes de partenariat, en se rappelant que les procédures spéciales et différenciées permettent d'introduire les délais nécessaires.

**Mme Bernadette Bourzai.** - Il faut être réaliste sur le plan économique, mais l'Ukraine et la Russie sont membres du Conseil de l'Europe depuis longtemps. Ces pays ont souscrit des engagements en matière de droits de l'homme et de démocratie

**M. Jean Bizet.** - C'est un long processus...

**Mme Bernadette Bourzai.** - Bien trop long ! Les engagements doivent être tenus !

**M. Simon Sutour.** - En matière d'élargissement, les Balkans constituent un cas particulier, pour des raisons géographiques et historiques.

*À l'issue du débat, la publication du rapport a été autorisée à l'unanimité.*

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### MOSCOU

M. de GLINIASTY, ambassadeur de France à Moscou ;

M. MECHKOV, vice-ministre des affaires étrangères ;

M. LOUKIANOV, expert en relations internationales, rédacteur en chef de *Russia in global affairs* ;

M. MARGUELOV, président de la commission des affaires étrangères au Conseil de la Fédération de Russie, président du groupe d'amitié Russie-France.

M. DUBIEN, directeur de l'Observatoire franco-russe de Moscou, chercheur associé à l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS) ;

M. ROMANOVITCH, vice-président de la commission des affaires étrangères à la Douma ;

M. VALENZUELA, chef de la délégation de l'Union européenne en Fédération de Russie ;

M. SPASSKY, Directeur du département de l'intégration à la Commission économique eurasienne ;

M. KHANDOGA, adjoint au chef du département des affaires économiques extérieures, chef de la division « gestion des projets internationaux d'infrastructures » de Gazprom ;

M. EBERLIGEN, chargé d'affaires à l'ambassade d'Allemagne ;

Mme KHIMKHIASHVILI, journaliste de politique étrangère au quotidien économique *Vedomosti* ;

Mmes et MM les représentants d'entités françaises présentes à Moscou : Alstom, cabinet d'avocats Gide Loyrette, Chambre de commerce et d'industrie franco-russe, Conseillers du commerce extérieur.

### SAINT-PÉTERSBOURG

M. GOUVERNET, secrétaire général et M. GRANGE, directeur de l'Institut de France ;

M. KOUZNETSOV, Vice-gouverneur de l'*oblast* (région) de Leningrad ;

M. MAKAROV, président de l'Assemblée législative de Saint-Pétersbourg ;

Mmes et MM les représentants de sociétés françaises implantées à Saint-Pétersbourg ou de sociétés russes employant des Français : Agrobiotech, Alcatel-Lucent, Crédit agricole, DSV road, Europa plus, Novotel, PCM, SM contact, Tsar voyages, Yellow Korner galerie.