

N° 572

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juin 2017

## 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. Yves POZZO di BORGIO et Simon SUTOUR,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Émorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, *vice-présidents* ; Mme Colette Mélot, M Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, *secrétaires*, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnecarrère, Gérard César, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mmes Sophie Joissains, Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard et Alain Vasselle.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LA LENTE ÉROSION DU PARTENARIAT STRATÉGIQUE</b> .....	7
A. LA SUSPENSION DES CANAUX INSTITUTIONNELS DE DIALOGUE .....	7
B. LA CRISE UKRAINIENNE A RÉVÉLÉ DES MALENTENDUS ANCIENS .....	8
C. L'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN VU DE RUSSIE : DE L'ACCEPTATION INITIALE À LA CONTESTATION.....	10
<b>II. UNE FORTE INTERDÉPENDANCE ÉCONOMIQUE ET COMMERCIALE UNIT L'UNION EUROPÉENNE ET LA RUSSIE</b> .....	13
A. DES RELATIONS COMMERCIALES PRIVILÉGIÉES... ..	13
B. ... DONT L'ÉNERGIE EST UN ÉLÉMENT STRATÉGIQUE.....	16
<b>III. LA CRISE EN UKRAINE : DES SANCTIONS POUR FAIRE APPLIQUER LES ACCORDS DE MINSK</b> .....	17
A. LA GENÈSE D'UNE CRISE.....	17
B. LES MESURES RESTRICTIVES DÉCIDÉES PAR L'UNION EUROPÉENNE.....	19
C. L'ENJEU DES SANCTIONS : METTRE EN ŒUVRE LES ACCORDS DE MINSK SUR L'UKRAINE .....	21
D. L'IMPACT ÉCONOMIQUE DES SANCTIONS SUR LA RUSSIE DIFFICILE À ÉVALUER.....	24
E. L'EFFET GLOBALEMENT CONTENU DES CONTRE-SANCTIONS COMMERCIALES RUSSES SUR L'UNION EUROPÉENNE .....	25
<b>IV. UNE NOUVELLE DONNE POUR LE DIALOGUE AVEC LA RUSSIE : LES CINQ PRINCIPES POSÉS PAR L'UNION, LE RÔLE SPÉCIFIQUE DÉVOLU À LA FRANCE ET À L'ALLEMAGNE</b> .....	27
A. LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE, MÉDIATEURS DU DIALOGUE SUR L'UKRAINE.....	27
B. LES CINQ PRINCIPES QUI FONDENT LA COOPÉRATION ENTRE L'UNION ET LA RUSSIE .....	27

<b>V. LES VOIES POSSIBLES D'UNE COOPÉRATION DE CONFIANCE À RESTAURER .....</b>	<b>33</b>
A. PRÉFÉRER LA PROGRESSIVITÉ À LA LOGIQUE DU « TOUT OU RIEN ».....	33
B. INTENSIFIER LES RELATIONS TECHNIQUES ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'UNION ÉCONOMIQUE EURASIATIQUE .....	34
C. PRÉPARER UNE REPRISE DU DIALOGUE SUR UN RÉGIME D'EXEMPTION DE VISAS DE COURT SÉJOUR.....	35
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>37</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>39</b>
<b>ANNEXE 1 : ENTRETIENS DE LA DÉLÉGATION.....</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXE 2 : RÉOLUTION EUROPÉENNE RELATIVE AU RÉGIME DE SANCTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE À L'ENCONTRE DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE.....</b>	<b>49</b>

---

## AVANT-PROPOS

Du 19 au 23 mars dernier, vos deux rapporteurs, au nom de la commission des affaires européennes, se sont rendus à Moscou pour une série d'entretiens avec notamment des responsables russes, les représentants de l'Union européenne et des États-Unis dans la Fédération de Russie<sup>1</sup>.

Ce déplacement avait pour objectif d'évaluer l'impact de la crise ukrainienne et des sanctions et contre-sanctions, mises en œuvre de part et d'autre depuis 2014, sur les relations politiques et économiques entre l'Union européenne et la Fédération.

La relation de l'Union européenne avec la Russie a longtemps été placée sous le signe du partenariat stratégique après l'accord conclu en 1997 entre les deux parties. Un mécanisme sophistiqué de dialogue et de coopération, couvrant de très nombreux sujets d'intérêt commun, avait alors été mis en œuvre ; il est aujourd'hui, pour l'essentiel, suspendu.

Indépendamment de la nature des liens bilatéraux que chaque État membre entretient avec la Russie, l'Union européenne est devenue un interlocuteur spécifique de son important voisin, avec lequel elle partage de nombreux intérêts et dont l'interdépendance économique et commerciale est bien ancrée.

Vos deux rapporteurs ont en plusieurs occasions depuis 2007 travaillé sur la relation UE-Russie, au nom de la commission des affaires européennes ou de celle de la commission des affaires étrangères<sup>2</sup>.

Aujourd'hui, les décisions unilatérales de la Russie, qui constituent autant de manquements graves au droit international – comme l'annexion de la Crimée ou l'implication, plus ou moins directe, de la Russie dans les combats à l'Est de l'Ukraine ont entraîné, de la part de la communauté internationale, des réactions fortes.

---

<sup>1</sup> Voir en annexe le programme des entretiens.

<sup>2</sup> « Union européenne/Russie : les sanctions et après ? » - Rapport d'information n° 486 (2014-2015) – 4 juin 2015 - de MM. Yves Pozzo di Borgo et Simon Sutour, fait au nom de la commission des affaires européennes.

« L'Union européenne et la Russie après Vilnius » - Rapport d'information n° 237 (2013-2014) – 17 décembre 2013 - de MM. Simon Sutour et Jean Bizet, fait au nom de la commission des affaires européennes.

« Pour un partenariat stratégique spécifique entre l'Union européenne et la Russie » - Rapport d'information n° 664 (2010-2011) – 22 juin 2011 - de M. Yves Pozzo di Borgo, fait au nom de la commission des affaires européennes et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

« Union européenne – Russie : quelles relations ? » - Rapport d'information n° 307 (2006-2007) – 10 mai 2007 - de M. Yves Pozzo di Borgo, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne.

Vos rapporteurs ont souhaité évaluer l'impact économique réciproque des sanctions et contre-sanctions décidées au cours de l'année 2014 et prorogées régulièrement depuis lors, la dernière reconduction européenne valant jusqu'en juillet ou décembre 2017.

Sans méconnaître l'influence déstabilisatrice des récentes décisions russes dans une zone géographique sensible, tant pour la Fédération que pour l'Union, ils ont aussi tenté d'analyser les causes d'une tension chronique, mais longtemps contenue, entre la Russie et l'Union européenne, et dont les origines remontent avant le déclenchement de la crise ukrainienne.

Le 8 juin 2016, sur proposition de vos deux rapporteurs, le Sénat a largement adopté<sup>1</sup> une proposition de résolution européenne « *relative au régime de sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Fédération de Russie* »<sup>2</sup>. Elle recommandait une levée graduée des sanctions, en échange de l'application progressive des dispositifs des accords de Minsk. Par ailleurs, elle préconisait une levée des sanctions individuelles visant les parlementaires.

Enfin plus généralement et, dans un contexte de paralysie de la mise en œuvre des accords de Minsk, ils s'interrogent sur les possibilités d'une reprise d'un dialogue de confiance entre l'Union et la Russie. Un tel dialogue, sur la base de propositions réciproques, permettrait de débloquer progressivement une situation de guerre, certes localisée, mais dont le bilan de quelque 10 000 morts doit conduire à mobiliser avec audace toutes les initiatives possibles.

---

<sup>1</sup> Par 301 voix contre 16.

<sup>2</sup> Voir en annexe le texte de la résolution du Sénat.

---

## I. LA LENTE ÉROSION DU PARTENARIAT STRATÉGIQUE

### A. LA SUSPENSION DES CANAUX INSTITUTIONNELS DE DIALOGUE

La crise ouverte par l'annexion de la Crimée et le conflit dans l'Est de l'Ukraine a conduit à la suspension de la plupart des canaux de dialogue entre l'Union européenne et la Russie. Or, ces structures étaient les plus fournies au regard des instruments dont dispose l'Union européenne avec d'autres acteurs internationaux.

En 1997, la Commission avait conclu avec la Russie l'Accord de partenariat et de coopération (APC) qui, entre autres dispositions, instituait un dialogue bisannuel UE-Russie. D'autres instruments institutionnels – Conseil permanent de partenariat au niveau des ministres, rencontres de hauts fonctionnaires, commission parlementaire mixte Douma-Parlement européen – déclinaient ce dialogue en fonction des thèmes et des besoins.

L'accord recouvrait les domaines politique, culturel et économique mais c'est ce dernier qui fut jugé le plus stratégique et qui a permis le plus d'avancées.

L'APC est arrivé à échéance en 2007. La négociation d'un nouvel accord pour tenir compte de l'évolution de la relation russo-européenne, n'a jamais réellement progressé en raison d'une divergence d'approche entre l'UE et la Russie. L'Union souhaitait un accord juridiquement contraignant et précis, couvrant l'ensemble de la relation ; la partie russe privilégiait un accord-cadre succinct, centré sur les principes et complété ultérieurement par des accords sectoriels. Un partenariat pour la modernisation a toutefois été mis en place en 2010, portant sur les aspects économiques, techniques, l'état de droit et le fonctionnement de la justice. Après cette date, les sommets UE-Russie n'ont pas permis d'avancées significatives en raison de la situation des droits de l'Homme en Russie

Pour autant, parallèlement à sa mise en œuvre – limitée – un autre instrument est venu compléter l'accord de partenariat, attestant du souhait des deux parties de développer des relations concrètes et diversifiées. En 2003 ont été créés quatre « espaces communs » de coopération (économie, liberté sécurité justice, sécurité intérieure et recherche, éducation culture). Chaque thème comprenait autant de « feuilles de route », non contraignantes, orientées vers des réalisations concrètes.

Cette abondance de filières et de structures de coopération est apparue inversement proportionnelle aux résultats obtenus, à l'exception de certains secteurs essentiels et sensibles comme le commerce ou l'énergie.

Dans un précédent rapport<sup>1</sup>, l'un de vos rapporteurs portait l'évaluation suivante sur l'accord de partenariat et de coopération:

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

## **B. LA CRISE UKRAINIENNE A RÉVÉLÉ DES MALENTENDUS ANCIENS**

L'actuelle tension qui oppose la Russie et l'Union européenne sur l'Ukraine cristallise des malentendus et des incompréhensions qui remontent bien avant 2014 et qui ont négativement influencé la relation bilatérale.

Un bref regard en arrière sur cette période peut expliquer en partie les difficultés actuelles.

Un premier malentendu est apparu lors du lancement en 2001 de la politique européenne de voisinage, devenue en 2009 le partenariat oriental. Orientée vers l'Ukraine, la Géorgie, la Moldavie et l'Arménie, cette politique visait un rapprochement des législations sur les bases normatives européennes dans différents domaines, en y adjoignant un volet commercial préférentiel. Même si la perspective d'adhésion ne fut jamais offerte explicitement aux pays partenaires, l'hypothèse y faisait son chemin, soutenue par certains des États membres les plus favorables à cette option : Grande-Bretagne, Pologne, Suède ou pays baltes...

La Russie pouvait s'accommoder de la conclusion d'accords avec la Moldavie et la Géorgie - pays affectés par des conflits gelés très directement liés à la Russie, (Transnistrie, Abkhazie, Ossétie du sud...). L'option ukrainienne en revanche portait en elle des germes de dissension.

La confusion de la démarche a entretenu le malentendu et aiguisé la méfiance russe. Pas de processus d'élargissement, certes, mais comme le relevait récemment un rapport de votre commission des affaires européennes<sup>2</sup> : *« Certains ont relevé une ambiguïté dans ce projet de partenariat*

---

<sup>1</sup> *« Union européenne - Russie : quelles relations ? » - Rapport d'information n° 307 (2006-2007) - 10 mai 2007 - de M. Yves Pozzo di Borgo, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne.*

<sup>2</sup> *« Le Partenariat oriental : une nécessaire refondation » - Rapport d'information n° 797 (2015-2016) - 13 juillet 2016 - de MM. Pascal Allizard, Gérard César, Mme Gisèle Jourda, MM. Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt et Jean-Claude Requier, fait au nom de la commission des affaires européennes.*

---

*oriental ou en tout cas un risque, celui de laisser espérer aux pays concernés plus que ce que l'Union peut effectivement leur apporter. Comme la politique du Partenariat oriental s'inspire par la force des choses (...) de la politique d'élargissement, elle nourrit, malgré des moyens limités, des ambitions comparables et elle demande aux pays partenaires de reprendre 80 % de l'acquis communautaire. De là a pu naître une certaine confusion, car il faut reconnaître que le projet du partenariat oriental est calqué dans sa méthodologie sur la politique d'élargissement et sur la politique d'aide au développement dans ses aspects financiers. »*

Le cas ukrainien ne pouvait dès lors suivre la voie relativement paisible des accords d'association conclus avec la Moldavie et la Géorgie. En 2013, le ministre allemand des affaires étrangères, M. Frank-Walter Steinmeier, évoquait ainsi l'échec de la signature de l'accord par l'Ukraine : *« Nous devons nous demander si nous n'avons pas sous-estimé la faiblesse et les divisions de ce pays, à quel point il est au-dessus de ses forces d'avoir à choisir entre l'Europe et la Russie ; si nous n'avons pas sous-estimé la détermination de la Russie qui est si étroitement liée à l'Ukraine, économiquement mais aussi historiquement et émotionnellement. »*<sup>1</sup>

Placer l'Ukraine en situation de choisir entre la Russie et l'Union ne pouvait que générer une fracture politique alors même que la conclusion d'un accord commercial peut-être moins ambitieux avec l'Union – à l'exemple de ce qui a été fait depuis avec l'Arménie et, parallèlement, d'un accord commercial avec la Russie eut été théoriquement concevable.

Le commissaire à l'élargissement, M. Johannes Hahn, commentait ainsi une étude de la fondation Bertelsmann intitulée *« Comment stabiliser l'économie de l'Ukraine »*<sup>2</sup>. Il estimait en avril 2015, soit au cœur de la crise ukrainienne : *« L'étude reconnaît à juste titre que les relations [de l'Ukraine] avec la Russie ne sont pas exclusives (...). Rien dans notre nouvel accord<sup>3</sup> n'interdit à l'Ukraine de continuer à exporter des produits vers la Russie »*. L'option d'une relation tripartite UE-Ukraine-Russie a fait l'objet de négociations qui n'ont pas abouti et l'Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) est entré en vigueur, inchangé, le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

---

<sup>1</sup> Ministère allemand des affaires étrangères – 17 décembre 2013.

<sup>2</sup> Cité dans Euractiv – 16 avril 2015.

<sup>3</sup> Accord UE-Ukraine.

---

### **C. L'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN VU DE RUSSIE : DE L'ACCEPTATION INITIALE À LA CONTESTATION**

Les 22 États membres de l'Union européenne appartenant également à l'Organisation atlantique y défendent, à l'égard de la Russie, des positions cohérentes et comparables : sur le plan de la sécurité (OTAN), ou sur celui des relations commerciales, politiques ou de coopération (Union européenne). De surcroît, les deux institutions ont parallèlement, après la chute de l'Union soviétique, mis en œuvre un processus d'élargissement dont l'impact respectif sur la perception russe a été fort différent.

Le passage de 16 à 28 membres de l'OTAN entre 1999 et 2009, après l'adhésion des 12 pays d'Europe centrale, orientale, et de la Slovaquie, de l'Albanie et de la Croatie, a suscité en Russie - à tort ou à raison - un sentiment d'encerclement et d'isolement, sinon de menaces réelles.

La création du Conseil de coopération Nord Atlantique, auquel a participé la Russie, puis de l'Acte fondateur en 1997, enfin celle du Conseil OTAN-Russie en 2002 instaurant un partenariat stratégique entre les deux parties, ont été d'utiles canaux de dialogue.

#### **La relation OTAN-Russie**

Dès la fin de la Guerre froide, l'OTAN et la Russie ont entamé un dialogue politique dans le cadre du Conseil de coopération nord-atlantique (COCONA), devenu en 1997 le Conseil de partenariat euro-atlantique. **En 1997, sous la présidence de M. Boris Eltsine, fut signé à Paris l'Acte fondateur des relations OTAN-Russie.** Dans ce document, qui souligne que les Alliés et la Russie « *ne se considèrent pas comme des adversaires* », ceux-ci s'engagent à « *construire ensemble une paix durable et inclusive dans l'espace euro-atlantique, fondée sur les principes de démocratie et de sécurité coopérative* ». La Russie, en signant l'Acte fondateur, s'est d'ailleurs engagée à assurer le « *respect de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de tous les États et de leur droit inhérent de choisir les moyens d'assurer leur sécurité* ». **En 2002, sous la présidence de M. Vladimir Poutine, avec la Déclaration de Rome est fondé le Conseil OTAN-Russie,** au sein duquel les Alliés et la Russie coopèrent en partenaires égaux pour répondre ensemble aux menaces communes. Après le conflit russo-géorgien d'août 2008, l'activité du Conseil OTAN-Russie fut suspendue pendant un an environ avant de reprendre fin 2009. Les Sommets de Lisbonne et de Chicago ont confirmé la détermination des Alliés à développer un véritable partenariat stratégique avec la Russie.

Ces structures de dialogue entendaient démontrer à la Russie que les élargissements, dénués de toute menace sécuritaire à son endroit, répondaient à une démarche démocratique et souveraine des nouveaux États membres que l'OTAN présente ainsi :

---

*« Depuis que le Conseil OTAN-Russie existe, l'OTAN et la Russie collaborent dans des domaines tels que la lutte antidrogue, la lutte contre le terrorisme, le sauvetage des équipages de sous-marins ou les plans civils d'urgence. Aucun autre partenaire ne s'est vu offrir des relations comparables. À six reprises, entre 1952 et 2009, des pays européens ont fait le choix de se porter candidats à l'adhésion sur la base d'un processus démocratique et du respect de l'État de droit. Les pays membres de l'OTAN ont fait le choix unanime de les accepter.*

*L'élargissement de l'OTAN et de l'UE a aidé les pays d'Europe centrale et orientale à entreprendre les réformes difficiles qui étaient requises avant leur adhésion. Ce processus a également contribué à ce que les citoyens de ces pays jouissent des avantages découlant du choix démocratique, de l'État de droit et d'une forte croissance économique. De tels efforts ont amené l'Europe à être plus proche qu'à n'importe quel autre moment de l'histoire de l'objectif d'être entière, libre et en paix. »<sup>1</sup>*

Pour autant, les positions de part et d'autre restent figées.

En février 2017, lors de la Conférence de Munich sur la sécurité, le ministre des affaires étrangères russe, M. Serguei Lavrov, a déclaré que l'élargissement de l'OTAN avait créé *« un niveau de tensions en Europe jamais observé au cours des trente dernières années. 2017 est l'année du 20<sup>ème</sup> anniversaire de la signature à Paris de l'Acte fondateur OTAN-Russie et des 15 ans de la Déclaration de Rome pour une nouvelle qualité des relations OTAN-Russie. Le principe de base de ces documents était que la Russie et l'Occident s'engagent conjointement à garantir la sécurité, sur la base du respect des intérêts de chacun, du renforcement de la confiance mutuelle pour prévenir toute rupture euro-atlantique et effacer les lignes de division. Ce n'est pas ce qui s'est passé, surtout parce que l'OTAN est restée une institution de la guerre froide ».*

En réponse à l'annexion de la Crimée et au développement de la crise dans le Donbass, l'OTAN a décidé de renforcer son « flanc oriental », dans le cadre de « l'initiative de réassurance » au profit de la Pologne et des trois États baltes. Quatre bataillons multinationaux ont ainsi été déployés, par rotation, dans ces quatre États de l'Union européenne. De même, avec la Force de réaction rapide de l'OTAN, six nouveaux postes de commandements ont été installés dans des États de l'Union à l'Est de l'Alliance.

Même si ce déploiement n'est pas en soi de nature à *« constituer une menace immédiate pour la Russie<sup>2</sup> »*, celle-ci a déployé de nouvelles divisions dans sa région militaire ouest. Elle a renforcé sa présence militaire à Kaliningrad, en y déployant notamment des missiles Iskander à capacité nucléaire.

**Dans ce climat de défiance, il est positif que le Conseil OTAN-Russie ait pu reprendre son rôle de cadre de dialogue en 2016 et en**

---

<sup>1</sup> Source : OTAN – 14 avril 2014.

<sup>2</sup> Dmitri Trenin : « Russie/OTAN, maîtriser la confrontation – politique étrangère » 4. 2016.

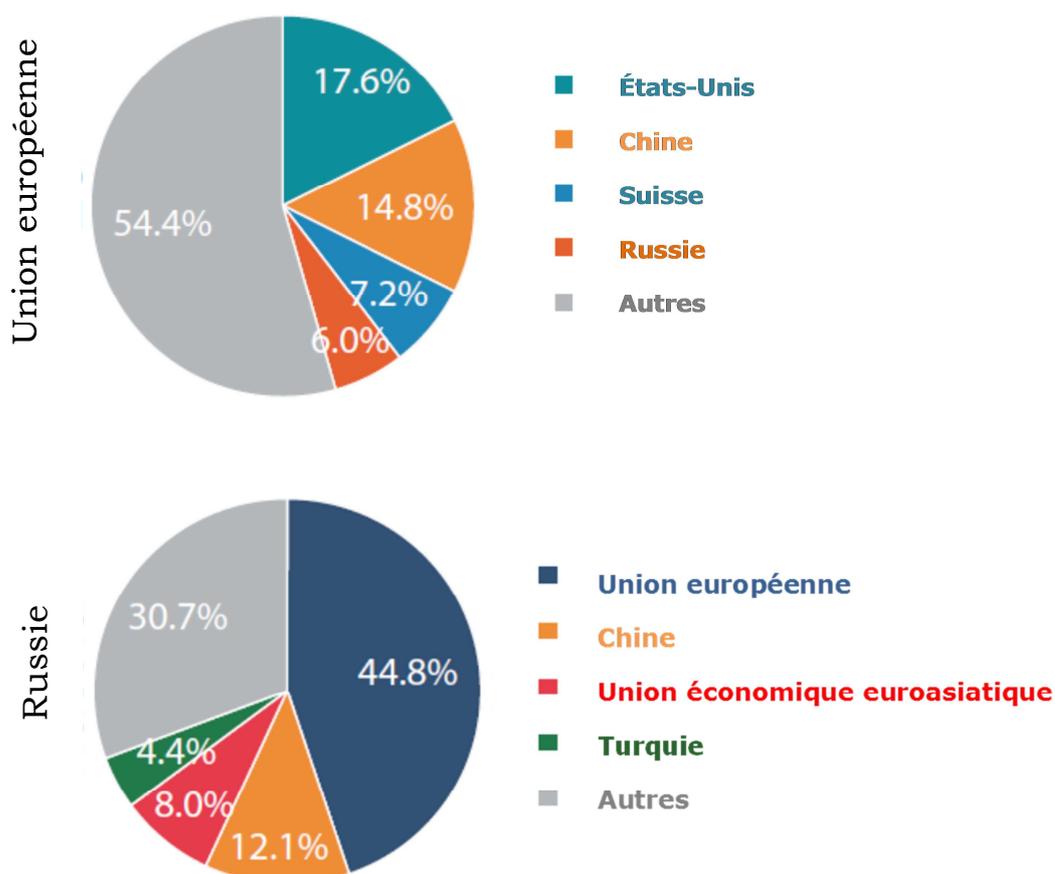
**mars 2017. S'il n'a pas abouti à des résultats concrets, il permet aux deux parties d'échanger sur leurs « postures militaires respectives », afin d'installer une transparence nécessaire pour réduire les risques.**

## II. UNE FORTE INTERDÉPENDANCE ÉCONOMIQUE ET COMMERCIALE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA RUSSIE

### A. DES RELATIONS COMMERCIALES PRIVILÉGIÉES...

Comme le montrent les tableaux ci-après, la relation commerciale de l'Union européenne avec la Russie n'est pas prééminente pour l'Union. La Russie n'est que son quatrième partenaire commercial (6 % des échanges), derrière les États-Unis, la Chine et la Suisse. L'Union européenne est, en revanche, le premier partenaire de la Russie (44,8 % de ses échanges).

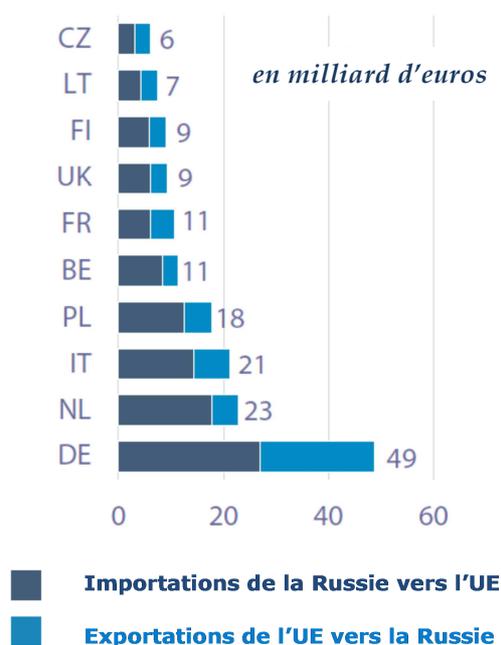
PRINCIPAUX PARTENAIRES COMMERCIAUX (2015)  
Commerce de biens, à l'exportation et à l'importation



Source : Service Recherche du Parlement européen.

## PARTENAIRES COMMERCIAUX MAJEURS (2015)

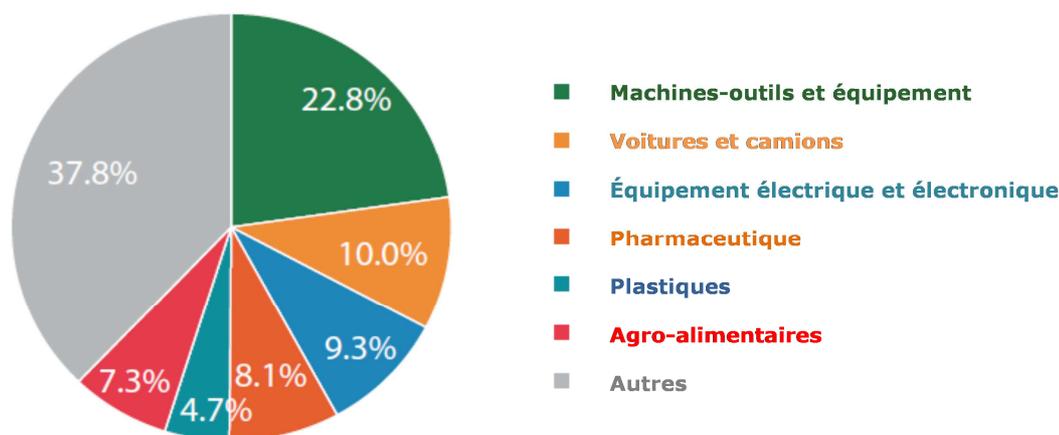
## Commerce de biens



Source : Service Recherche du Parlement européen.

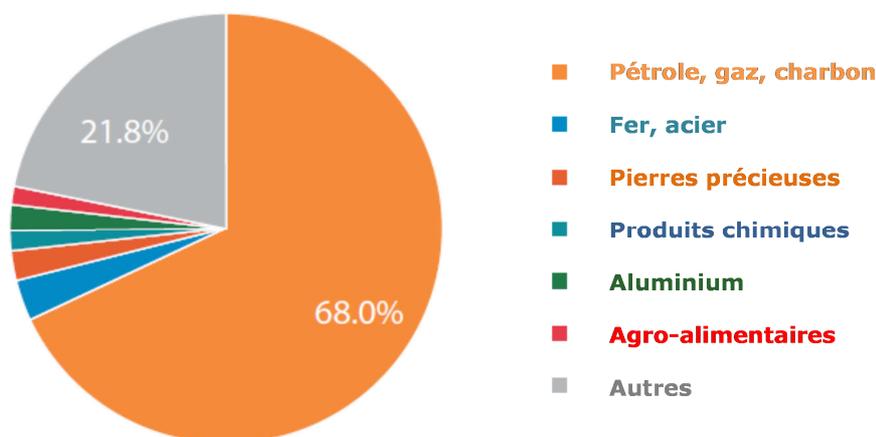
D'avantage encore que les volumes eux-mêmes, le contenu des échanges est révélateur d'une complémentarité asymétrique : les exportations russes vers l'Union européenne sont constituées à hauteur de 68 % de matières premières liées à l'énergie, au pétrole, au gaz et au charbon et en petite proportion de produits agro-alimentaires. À l'inverse, les exportations européennes vers la Russie se répartissent entre machines-outils et équipement mécanique (22 %), véhicules automobiles et camions (10 %), équipement électronique et électrique (9,3 %), médicaments (8,1 %) et produits agro-alimentaires (7,3 %).

### EXPORTATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE VERS LA RUSSIE (2015)



Source : Service Recherche du Parlement européen.

### EXPORTATIONS DE LA RUSSIE VERS L'UNION EUROPÉENNE (2015)



Source : Service Recherche du Parlement européen.

Cette interdépendance économique, financière et énergétique ne se fait donc pas au détriment de l'Union, compte tenu de la diversité des biens exportés et de la valeur ajoutée technologique qu'ils contiennent.

Pour denses et complémentaires qu'elles soient, ces relations commerciales ne sont pas exemptes de contentieux. Entrée à l'OMC en 2012 avec le soutien de l'Union européenne, la Russie a pris des initiatives anti-dumping ou érigé des barrières sanitaires non conformes aux règles en cours à l'OMC. Qu'il s'agisse de l'interdiction, généralisée à l'ensemble de l'Union européenne, d'importation de viande porcine au motif de la peste porcine africaine identifiée dans quatre pays seulement, ou encore des mesures à

l'encontre de véhicules utilitaires légers originaires d'Allemagne ou d'Italie, la Russie a fait l'objet de contestations auprès de l'Organe de règlement des différends de l'OMC qui a validé les recours de l'Union européenne.

### ***B. ... DONT L'ÉNERGIE EST UN ÉLÉMENT STRATÉGIQUE***

Sur l'énergie, chacun des acteurs a un indispensable besoin de l'autre.

La démarche de diversification de ses sources d'énergie engagée par l'Union européenne, notamment dans le cadre des derniers paquets « énergie », contribuera à alléger la dépendance gazière par rapport aux producteurs russes. En 2015, l'Union européenne a cependant représenté la destination de près de 60 % des exportations russes de pétrole brut et de 75 % de ses exportations de gaz naturel. Côté Union européenne, c'est 40 % de ses importations de pétrole brut et 30 % de ses importations de gaz naturel qui proviennent de Russie. Les exportations russes de pétrole et de gaz contribuent à plus de 40 % au budget fédéral.

Cette interdépendance énergétique – fourniture d'énergie à l'Union européenne, ressources financières sûres pour le budget fédéral russe – est appelée à durer. Même si, s'agissant du gaz naturel liquéfié (GNL), la multiplication des usines de liquéfaction et des terminaux méthaniers permettra à l'Union européenne de diversifier ses approvisionnements sur d'autres continents, la proximité géographique et l'acheminement du gaz naturel russe par des pipelines en construction comme Nord Stream 2<sup>1</sup> resteront des atouts durables en termes de capacité et de continuité d'approvisionnement.

Par ailleurs, certaines pratiques commerciales de Gazprom, qui ont fait l'objet de contestations de la part de la Commission, pour abus de position dominante, fractionnement des marchés et clauses contractuelles anti-concurrentielles, devaient être revues par le consortium russe. Un accord amiable est possible avec la Commission européenne qui, au vu des engagements pris, pourrait abandonner son action, aplanissant alors les conditions du commerce gazier entre l'Union européenne et la Russie.

---

<sup>1</sup> Un accord portant sur le financement du projet gazoduc Nord Stream 2 a été signé avec ENGIE (France), OMV (Autriche), Shell (Pays-Bas), Uniper et Wintershall (Allemagne). Les cinq partenaires européens s'engagent à financer sur le long terme 50 % du coût total du projet, estimé à ce jour à 9,5 milliards d'euros.

### III. LA CRISE EN UKRAINE : DES SANCTIONS POUR FAIRE APPLIQUER LES ACCORDS DE MINSK

#### A. LA GENÈSE D'UNE CRISE

Le 21 novembre 2013, le Président ukrainien Viktor Ianoukovitch a suspendu les négociations de l'accord d'association proposé par l'Union européenne. Cette décision a déclenché dans le pays, en particulier dans la capitale, des mouvements d'hostilité à l'égard du Président qui ont conduit à son départ le 22 février 2014. Après une année de crises diplomatique et militaire (annexion de la Crimée, combats dans le Donbass), le protocole de Minsk 2 a été signé le 12 février 2015 et sert de base de référence pour le règlement du conflit.

#### CHRONOLOGIE DES DÉBUTS DE LA CRISE EN UKRAINE (2013-2015)

Le 21 novembre 2013, le Président ukrainien Viktor Ianoukovitch annonce la suspension des discussions menées depuis des mois en vue de signer un accord de commerce et d'association avec l'Union européenne. La décision provoque des manifestations à Kiev, où les pro-Européens se rassemblent sur la place de l'Indépendance et accusent le chef de l'État d'avoir cédé aux pressions russes. C'est le début du mouvement de « Maïdan ».

Après un répit durant les fêtes de fin d'année, les contestataires sont de retour sur la place de l'Indépendance le 12 janvier 2014.

Entre le 18 et le 20 février, Kiev bascule dans la violence. On dénombre quelque 80 morts. Dans ce contexte, trois ministres européens des affaires étrangères, le Français Laurent Fabius, l'Allemand Frank-Walter Steinmeier et le Polonais Radoslaw Sikorski, arrivent à Kiev pour tenter une mission de médiation qui aboutit à la signature d'un accord de sortie de crise avec élection présidentielle anticipée, révision de la Constitution et constitution d'un gouvernement d'union nationale.

Le 22 février, les événements connaissent une brutale accélération. Le Président Ianoukovitch fuit Kiev, un nouveau pouvoir se met en place avec l'annonce d'une élection présidentielle pour le printemps 2014.

Le 4 mars, s'exprimant pour la première fois en public depuis la chute de M. Ianoukovitch, le Président Poutine déclare que le changement de pouvoir intervenu en Ukraine est un « coup d'État anticonstitutionnel » et annonce que la Russie se réserve le droit de recourir à toutes les options disponibles, y compris la force en dernier ressort.

16 mars - En Crimée, les électeurs se prononcent à 96,77 % en faveur du rattachement à la Fédération de Russie. Deux jours plus tard, M. Poutine signe le traité ratifiant l'annexion.

6 avril – Dans l’Est russophone de l’Ukraine, des manifestants pro-russes prennent le siège des gouvernements régionaux, à Donetsk et Kharkiv ainsi que le quartier général des services de sécurité (SBU) à Louhansk. Des événements similaires se déroulent les jours suivants à Kramatorsk, Slaviansk, Marioupol. Le ministre ukrainien de l’Intérieur, Arsen Avakov, dénonce un « acte d’agression de la Russie ».

2 mai – Des affrontements entre militants pro-russes et partisans de l’unité ukrainienne dégénèrent à Odessa, sur la mer Noire. Une trentaine de militants pro-russes meurent lors de l’incendie de la Maison des Syndicats.

11 mai – Référendums d’autodétermination dans l’Est. Les séparatistes annoncent la victoire du « oui » par 89 % dans la « république populaire de Donetsk » et 96 % dans la « république populaire de Louhansk ».

25 mai – M. Petro Porochenko, ancien ministre, remporte dès le premier tour l’élection présidentielle ukrainienne, dont le déroulement a été largement perturbé par les séparatistes dans l’Est. Il annonce vouloir rencontrer rapidement les dirigeants russes et se dit prêt au dialogue avec les séparatistes qui renonceraient aux armes.

Dans l’Est, les combats se poursuivent.

6 juin 2014 – Le Président français, la Chancelière allemande, Vladimir Poutine et Petro Porochenko se rencontrent en marge des cérémonies du 70<sup>e</sup> anniversaire du débarquement de Normandie. Ce premier entretien dans le « format Normandie » amorce un dialogue entre Moscou et Kiev et pose les bases d’un cessez-le-feu dont les modalités, précise la présidence française, seront discutées dans les jours à venir.

20 juin – Les autorités ukrainiennes proclament une trêve unilatérale d’une durée d’une semaine.

27 juin – M. Porochenko signe l’accord d’association et de stabilisation avec l’UE.

1<sup>er</sup> juillet – Les autorités ukrainiennes reprennent la « phase active » de leurs opérations militaires contre les séparatistes pro-russes. M. Porochenko dénonce les « activités criminelles » des rebelles qui, dit-il, ont fait échouer son plan de paix.

17 juillet – Un vol de la Malaysia Airlines s’écrase dans l’est de l’Ukraine avec 295 personnes à bord. Kiev accuse les rebelles pro-russes d’avoir abattu l’appareil à l’aide d’un missile sol-air.

26 août – MM. Poutine et Porochenko se retrouvent à Minsk. Une « feuille de route » va être élaborée pour parvenir à un cessez-le-feu, annonce le Président ukrainien à l’issue de cette entrevue.

5 septembre – Réunis à Minsk sous l’égide de l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), des représentants de l’Ukraine, de la Russie et des séparatistes signent le Protocole de Minsk, plan de sortie de crise en douze points qui appelle à une cessation immédiate des combats.

La trêve n’entrera jamais véritablement en vigueur.

26 octobre - Les partis pro-européens arrivent largement en tête des élections législatives en Ukraine.

23 décembre - Le Parlement ukrainien vote en faveur du renoncement au statut non aligné de l'Ukraine et de démarches pour adhérer à l'OTAN. Le Ministre des affaires étrangères russe, M. Sergueï Lavrov, déplore une décision qui « ne fera qu'aggraver la confrontation ».

29 décembre - M. Porochenko annonce la tenue d'un nouveau sommet en « format Normandie » le 15 janvier 2015. Mais la dégradation de la situation sur le terrain, notamment dans le secteur de l'aéroport de Donetsk, va conduire au report de cette rencontre.

23 janvier 2015 - Le leader séparatiste Alexander Zakhartchenko exclut de négocier un cessez-le-feu avec Kiev et assure que les rebelles pro-russes avanceront jusqu'aux limites administratives de la région de Donetsk.

Les Nations unies estiment que le conflit a déjà fait plus de 5 000 morts depuis avril 2014.

24 janvier - Les séparatistes bombardent la ville portuaire de Marioupol, tenue par l'armée gouvernementale, faisant au moins 30 morts.

5/6 février - Mme Merkel et M. Hollande se rendent successivement à Kiev et à Moscou pour lancer une nouvelle initiative diplomatique.

12 février - Après 17 heures de négociations à Minsk, Vladimir Poutine, Petro Porochenko, François Hollande et Angela Merkel signent une déclaration commune réaffirmant la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine et endossant un « paquet de mesures » pour mettre en œuvre le protocole de Minsk du 5 septembre 2014 et son mémorandum de suivi du 19 septembre.

## ***B. LES MESURES RESTRICTIVES DÉCIDÉES PAR L'UNION EUROPÉENNE***

La condamnation par l'Union européenne de l'annexion de la Crimée comme contraire au droit international, au principe d'intangibilité des frontières et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine l'a conduite à prendre les sanctions diplomatiques, économiques et commerciales ci-après.

### SANCTIONS EUROPÉENNES À L'ENCONTRE DE LA RUSSIE

Face à l'attitude russe et aux risques pesant sur l'unité et l'intégrité de l'Ukraine, notamment l'annexion de la Crimée, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE se sont réunis le 6 mars 2014 et ont décidé de mettre en œuvre des mesures restrictives « graduées » (en trois phases) à l'encontre de la Russie.

- phase 1 : suspension des négociations en cours sur les visas (processus de libéralisation des visas de court séjour et accord de facilitation visa révisé) et sur le nouvel accord global UE-Russie ; suspension de la participation de la Russie aux sommets du G8 et des sommets UE-Russie ; suspension des négociations relatives à l'adhésion de la Russie à l'OCDE et à l'AIE ;

- phase 2 : mise en œuvre de sanctions à l'encontre d'individus et d'entités liés à la violation de la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance de l'Ukraine (interdictions de visas, gel des avoirs) sur la base de critères de désignation qui ont été élargis à plusieurs reprises. Les mesures individuelles ont été revues le 15 septembre 2016 et renouvelées jusqu'au 15 mars 2017. Elles concernent 146 personnes et 37 entités ;

- phase 3 (sanctions économiques sectorielles) : suite au Conseil européen du 29 juillet 2014, l'Union européenne a pris deux trains de décisions (décisions du 31 juillet 2014, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août et décision du 8 septembre 2014, entrée en vigueur le 12 septembre 2014), comprenant :

- ▶ des restrictions sur l'accès d'institutions financières publiques russes aux marchés européens de capitaux, visant cinq banques d'État russes, trois entités du secteur de la Défense, trois entités du secteur pétrolier ;
- ▶ un embargo sur le commerce des armes et matériel connexe (importations et exportations) ;
- ▶ une interdiction des exportations de biens à double usage destinés à une utilisation militaire ou à des utilisateurs finaux militaires en Russie ;
- ▶ des restrictions sur les exportations de technologies sensibles dans le domaine de l'énergie, hors secteur gazier.

Le Conseil européen du 19 mars 2015 a convenu que la « *durée des mesures restrictives à l'encontre de la Fédération de Russie, adoptées le 31 juillet 2014 et renforcées le 8 septembre 2014, devrait être clairement liée à la mise en œuvre intégrale des Accords de Minsk, étant entendu que celle-ci n'est prévue que pour le 31 décembre 2015. Les décisions qui s'imposent seront prises dans les mois à venir.* »

Depuis lors les sanctions économiques sectorielles, en vigueur depuis 2014, ont été reconduites.

Elles ont été renouvelées pour 6 mois jusqu'au 31 juillet 2017. Leur durée doit rester liée à la pleine mise en œuvre des Accords de Minsk. Il est toutefois nécessaire, en cas de progrès substantiels, de conserver la possibilité de moduler ces mesures restrictives pour encourager les parties à poursuivre leurs efforts.

La réversibilité est un facteur clé de leur efficacité.

Par ailleurs, l'Union européenne a mis en place des restrictions sur ses échanges économiques avec la Crimée au titre de son annexion illégale.

Les sanctions relatives à la Crimée / Sébastopol en vigueur jusqu'au 23 juin 2016, ont été reconduites pour un an par le Conseil le 17 juin, jusqu'au 23 juin 2017.

Ces mesures comprennent une interdiction des importations de marchandises en provenance de Crimée et de Sébastopol, qui a été imposée en juin 2014, ainsi que d'autres restrictions introduites en juillet 2014 sur le commerce et les investissements liés à certains secteurs économiques et projets d'infrastructure.

De plus, une interdiction complète des investissements est en place depuis décembre 2014, ainsi qu'une interdiction frappant la prestation de services touristiques en Crimée. Les exportations d'autres biens clés sont également interdites pour certains secteurs, y compris en ce qui concerne le matériel de prospection, d'exploration et de production de pétrole, de gaz et de ressources minérales.

Au titre de cette politique, le Conseil a également ajouté sur la liste des sanctions individuelles 6 députés de Crimée « élus » lors des élections législatives russes du 18 septembre 2016 qui ne figuraient pas encore sur la liste de sanctions.

À l'occasion du Conseil européen d'octobre 2016, l'UE a également souligné la nécessité de préserver l'unité de l'Union face à la Russie et le maintien des sanctions liées à la déstabilisation de l'Ukraine n'a pas été remis en cause. Le Conseil européen du 15 décembre 2016 a donné son accord pour le renouvellement des sanctions sectorielles à l'égard de la Russie pour six mois jusqu'au 31 juillet 2017.

*Source : SGAE*

À son tour, la Russie a adopté une série de contre-sanctions à l'égard des pays de l'Union européenne, mais aussi des États-Unis, du Canada, de l'Australie et de la Norvège : réduction drastique des importations de produits agricoles, matières premières et denrées alimentaires (bœuf, porc, volaille, poisson, fromages, lait, légumes et fruits).

### ***C. L'ENJEU DES SANCTIONS : METTRE EN ŒUVRE LES ACCORDS DE MINSK SUR L'UKRAINE***

Le maintien ou la levée des sanctions internationales dépend de la « pleine application » des accords de Minsk du 12 février 2015. Ces accords exigent des deux parties, Ukraine et Russie, un certain nombre d'engagements, en termes d'action militaire et de sécurité dans la région du Donbass, essentiellement de la part de la Russie, et sur le plan juridique et constitutionnel de la part de l'Ukraine.

L'aboutissement positif des négociations de février 2015 a été possible grâce à la médiation de l'Allemagne et de la France dans le cadre du format « Normandie »<sup>1</sup>. C'est sous ce format que se tiennent régulièrement les réunions d'évaluation de la mise en œuvre des accords.

#### LES ACCORDS DE MINSK, 12 FÉVRIER 2015

1. Cessez-le-feu immédiat et général dans certaines zones des régions ukrainiennes de Donetsk et de Louhansk et mise en œuvre rigoureuse de celui-ci à partir du 15 février 2015 à 0 heure (heure de Kiev).

2. Retrait par les deux parties de toutes les armes lourdes à des distances égales afin d'établir une zone de sécurité d'une largeur minimale de 50 km pour les systèmes d'artillerie d'un calibre de 100 mm et plus et une zone de sécurité de 70 km de largeur pour les systèmes de lance-roquettes multiples et de 140 km de largeur pour les systèmes de lance-roquettes multiples Tornado-S, Ouragan et Smertch et les systèmes de fusées tactiques Totchka (Totchka-Ou) :

- pour les troupes ukrainiennes, à partir de la ligne de contact de fait ;

- pour les unités armées de certaines zones des régions ukrainiennes de Donetsk et de Louhansk, à partir de la ligne de contact établie conformément au mémorandum de Minsk du 19 septembre 2014.

Le retrait des armes lourdes énumérées ci-dessus devra débuter au plus tard le deuxième jour suivant le cessez-le-feu et prendre fin dans un délai de quatorze jours.

L'OSCE contribuera à ce processus avec l'appui du Groupe de contact tripartite (Ukraine, Russie, OSCE).

3. Assurer un suivi et une vérification effectifs, de la part de l'OSCE, du régime de cessez-le-feu et du retrait des armes lourdes dès le premier jour de celui-ci, avec recours à tous les dispositifs techniques nécessaires, y compris satellites, drones, systèmes radar et autres.

4. Le premier jour suivant le retrait engager un dialogue sur les modalités de la tenue d'élections locales conformément à la législation ukrainienne et à la Loi de l'Ukraine relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk, ainsi que sur le régime futur de ces arrondissements en vertu de ladite loi.

Sans retard, trente jours au plus tard à compter de la signature du présent document, faire adopter par la Rada suprême d'Ukraine une résolution précisant le territoire relevant d'un régime particulier en vertu de la Loi de l'Ukraine relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk, sur la base de la ligne établie par le mémorandum de Minsk du 19 septembre 2014.

<sup>1</sup> Ainsi dénommé car constitué – avec les Présidents russe et ukrainien – à l'occasion du 70<sup>ème</sup> anniversaire du débarquement allié sur les plages de Normandie en juin 2014.

5. Garantir la grâce et l'amnistie en promulguant la loi interdisant toutes poursuites et toutes sanctions à l'encontre de personnes en rapport avec les événements qui ont eu lieu dans certaines zones des régions ukrainiennes de Donetsk et de Louhansk.

6. Assurer la libération et l'échange de l'ensemble des otages et des personnes retenues illicitement sur la base du principe « tous contre tous ». Ce processus devra prendre fin au plus tard le cinquième jour suivant le retrait.

7. Garantir la sécurité de l'accès à l'aide humanitaire, de sa livraison, de son stockage et de sa distribution aux personnes nécessiteuses sur la base d'un mécanisme international.

8. Définir les modalités du plein rétablissement des rapports socio-économiques, notamment les transferts sociaux tels que le versement des pensions et autres prestations (recettes et revenus, paiement en temps voulu de toutes les charges collectives, reprise de l'imposition dans le cadre juridique ukrainien).

À cette fin, l'Ukraine rétablira le contrôle du segment de son système bancaire dans les zones affectées par le conflit et un mécanisme international en vue de faciliter ces transferts sera éventuellement mis en place.

9. Rétablissement du contrôle total de la frontière d'État par le gouvernement de l'Ukraine dans l'ensemble de la zone du conflit, qui devra commencer le premier jour suivant les élections locales et s'achever après le règlement politique global (élections locales dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk sur la base de la Loi de l'Ukraine et réforme constitutionnelle) à la fin de 2015, sous réserve de la mise en œuvre du paragraphe 11 en consultation et en accord avec les représentants de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk dans le cadre du Groupe de contact tripartite.

10. Retrait du territoire de l'Ukraine de l'ensemble des unités armées étrangères et équipements militaires et mercenaires étrangers, sous le contrôle de l'OSCE. Désarmement de tous les groupes illégaux.

11. Mise en œuvre d'une réforme constitutionnelle en Ukraine avec entrée en vigueur d'ici à la fin de 2015 d'une nouvelle Constitution prévoyant comme élément clef une décentralisation compte tenu des spécificités de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk définies en accord avec les représentants de ceux-ci, ainsi qu'adoption, avant la fin de 2015, d'une législation permanente relative au statut spécial de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk conformément aux mesures mentionnées en note1.

*(Note 1 : De telles mesures conformément à la Loi relative au régime spécial d'autonomie locale dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk comprennent ce qui suit :*

*- levée de toute sanction, poursuite et discrimination à l'encontre des personnes liées aux événements qui ont eu lieu dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk ;*

*- droit à l'autodétermination linguistique ;*

- participation des organes d'auto-administration locale à la nomination des chefs des organes de la procuratura et des tribunaux dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk ;

- possibilité pour les organes centraux du pouvoir exécutif de conclure avec les organes d'auto-administration locale correspondants un accord concernant le développement économique, social et culturel de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk).

12. Sur la base de la Loi de l'Ukraine relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk, les questions afférentes aux élections locales feront l'objet de discussions et d'un accord avec des représentants de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk dans le cadre du Groupe de contact tripartite. Les élections auront lieu dans le respect des normes pertinentes de l'OSCE et seront suivies par le BIDDH (Bureau international des droits de l'Homme) de l'OSCE.

13. Intensifier l'action du Groupe de contact tripartite, notamment en mettant en place des groupes de travail chargés de la mise en œuvre des aspects correspondants des accords de Minsk. Ils refléteront la composition du Groupe de contact tripartite.

Globalement, les sanctions et contre-sanctions ont impacté la densité des relations commerciales bilatérales. Les interlocuteurs russes de votre délégation ont indiqué qu'en 2013, le volume des échanges entre la Russie et l'Union était de 417 milliards de dollars. En 2016, ce volume s'établissait à 200 milliards<sup>1</sup>.

Il est utile d'en approfondir les effets sur l'une et l'autre partie.

#### ***D. L'IMPACT ÉCONOMIQUE DES SANCTIONS SUR LA RUSSIE DIFFICILE À ÉVALUER***

Alors même que les sanctions étaient mises en place au milieu de l'année 2014, l'économie russe était déjà confrontée à un déclin engagé depuis 2010, puis la chute du marché pétrolier a fait sentir ses premiers effets négatifs à partir de l'été 2014. S'il est donc difficile de faire la part des effets respectifs du marché des hydrocarbures et des sanctions, celles-ci ont néanmoins impacté les principaux secteurs ciblés, en particulier l'industrie de défense russe, importatrice de composants issus de pays de l'Union européenne ou de l'OTAN.

---

<sup>1</sup> Toutefois, les interlocuteurs de la Commission européenne à Moscou ont indiqué sur les trois premiers mois de l'année 2017 les importations russes provenant de l'Union européenne ont crû de 21 % et les exportations russes vers l'Union européenne de 45 % par rapport à 2016.

---

La nature de l'impact des sanctions est comparable sur le secteur énergétique. À court terme, la production gazière et surtout pétrolière n'a pas été touchée ; en revanche, les technologies d'exploration, de forage ou d'extraction, sur l'offshore russe, reposent elles aussi sur des acteurs extérieurs.

Des financements chinois peuvent parfois compenser la fermeture de l'accès aux capitaux occidentaux<sup>1</sup> et, dans le secteur gazier, les coopérations avec des entreprises de l'Union européenne peuvent se poursuivre - Total est ainsi partie au projet Yamal pour le gaz naturel liquéfié, mais a dû recourir à des financements chinois.

C'est le secteur de la finance qui pâtit le plus des sanctions. Auparavant, les trois-quarts des investissements directs étrangers et des prêts étrangers aux entreprises russes provenaient de l'Union européenne. Depuis 2014, les cinq établissements bancaires les plus importants - presque 60 % du secteur bancaire russe - sont privés de l'accès aux marchés des capitaux occidentaux. La fuite des capitaux qui en a résulté, ajoutée à la dévaluation du rouble, ont lourdement touché le secteur financier russe.

Au total, et malgré la difficulté à définir une évaluation précise, l'impact initial des sanctions sur l'économie russe a été évalué à 1-2 % du PNB, sachant toutefois que la chute des prix du pétrole et la contraction du marché russe ont été la cause majeure de la récession en Russie.

#### ***E. L'EFFET GLOBALEMENT CONTENU DES CONTRE-SANCTIONS COMMERCIALES RUSSES SUR L'UNION EUROPÉENNE***

L'Union européenne est le premier investisseur et le premier partenaire commercial de la Russie qui est son quatrième client.

En 2014, les exportations européennes vers la Russie ont diminué de quelque 11 %. Il est là encore délicat d'en imputer la cause aux seules contre-sanctions russes sur les produits agricoles et agro-alimentaires, compte tenu de la baisse des revenus pétroliers et de la dévaluation du rouble. Les services de la Commission européenne font valoir que la fermeture du marché russe à certains produits européens a pu être compensée par la hausse des échanges avec d'autres partenaires commerciaux de l'Union européenne dans le monde.

Il reste que les secteurs agricoles et agro-alimentaires sont réellement affectés. Les exportations agro-alimentaires de l'Union européenne représentent 7 % de ses exportations totales de biens. Sur ce total, ce sont 9 % qui sont destinés à la Russie, deuxième client de l'Union dans ce domaine après les États-Unis. Les contre-sanctions russes concernent environ 43 % de ces exportations, soit en valeur 5,1 milliards d'euros (4,2 %

---

<sup>1</sup> Contrairement à l'Union européenne qui n'a pas ciblé le secteur gazier russe, les États-Unis ont pris des sanctions contre les firmes gazières et pétrolières.

du total des exportations agro-alimentaires de l'Union européenne). Entre juin 2014 et juin 2015 - soit un peu moins d'une année de contre-sanctions russes - les exportations agro-alimentaires de l'Union européenne vers la Russie ont chuté de plus de 40 % - soit quelque 4,3 milliards d'euros en valeur.

S'il est vrai, comme le souligne la Commission, que des débouchés alternatifs permettent de compenser la fermeture partielle du marché russe, la réalité de l'impact local sur les producteurs - en particulier en France pour certaines productions spécifiques (viandes et fromages notamment) - ne peut être négligée. Les acteurs agricoles et agro-alimentaires russes se félicitent pour leur part du développement de produits de substitution pour remplir, peut-être durablement, le vide créé par la disparition de la concurrence européenne, même si le niveau de qualité ne répond pas toujours aux demandes du consommateur russe.

---

#### **IV. UNE NOUVELLE DONNE POUR LE DIALOGUE AVEC LA RUSSIE : LES CINQ PRINCIPES POSÉS PAR L'UNION, LE RÔLE SPÉCIFIQUE DÉVOLU À LA FRANCE ET À L'ALLEMAGNE**

##### ***A. LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE, MÉDIATEURS DU DIALOGUE SUR L'UKRAINE***

Depuis le déclenchement de la crise en Ukraine et la décision d'imposer – et de renouveler – les sanctions, un nouveau cadre de dialogue avec la Russie a prospéré : le binôme représenté par la France et l'Allemagne dans le cadre du format « Normandie », aux côtés des Présidents russe et ukrainien. Ce sont ces deux pays qui – au nom de l'Union européenne – sont les interlocuteurs, médiateurs, force de proposition, à l'égard de la Russie et de l'Ukraine sur la gestion de la crise et le suivi de l'application des accords. Ce sont ces deux pays qui, avec l'appui de la mission de l'OSCE sur place, évaluent et communiquent à leurs 27 partenaires les informations sur la situation à l'Est de l'Ukraine et les évolutions de l'application des accords de Minsk. Sur cette base, les Vingt-Huit se prononcent périodiquement sur la levée ou le maintien des sanctions.

Dans la relation avec la Russie, et surtout depuis le déclenchement de la crise en Ukraine, le Conseil a toujours veillé à préserver l'unité de ses membres sur l'évaluation de la mise en œuvre des accords de Minsk et, corrélativement, sur le renouvellement des sanctions. Cette unanimité est au demeurant nécessaire au Conseil pour toute décision concernant la reconduction de telles « mesures restrictives ».

Pour autant, au sein des Vingt-Huit, les approches sur la nature de la relation à entretenir avec la Russie sont diverses. Pour plusieurs raisons liées à l'Histoire et à la géographie les pays baltes et la Pologne, mais aussi le Royaume-Uni et la Suède, tiennent souvent le discours le plus rigoureux. D'autres – en particulier la Hongrie ou la Grèce – ont parfois fait preuve d'une certaine réticence, ce que la Russie a pu être tentée d'utiliser en proposant à l'une un resserrement des relations bilatérales et à l'autre une coopération financière, voire en proposant à d'autres d'alléger, au cas par cas, ses contre-sanctions – ainsi à l'égard de la Hongrie, de Chypre ou de la Grèce.

Ces initiatives n'ont pas *in fine* affecté l'unanimité des Vingt-Huit.

##### ***B. LES CINQ PRINCIPES QUI FONDENT LA COOPÉRATION ENTRE L'UNION ET LA RUSSIE***

Lors du Conseil « Affaires étrangères » du 16 mars 2016, les ministres se sont accordés sur cinq principes directeurs devant guider la politique de l'Union à l'égard de la Russie :

- la mise en œuvre de l'accord de Minsk, qui est la condition préalable essentielle à toute modification substantielle de la position de l'Union européenne à l'égard de la Russie ;
- des relations renforcées avec les partenaires orientaux et d'autres voisins de l'Union européenne, y compris l'Asie centrale ;
- le renforcement de la résilience de l'Union européenne (par exemple en ce qui concerne la sécurité énergétique, les menaces hybrides ou la communication stratégique) ;
- la possibilité d'une coopération sélective avec la Russie sur des questions présentant un intérêt pour l'Union européenne ;
- la nécessité de nouer des contacts interpersonnels et de soutenir la société civile russe.

Chacun de ces cinq principes est un défi à relever. Ils résument ensemble le cadre et les actions de l'Union à l'égard de Moscou dans plusieurs domaines.

### **1. La mise en œuvre de l'accord de Minsk, condition préalable essentielle à toute modification substantielle de la position de l'Union européenne à l'égard de la Russie**

La mise en œuvre des points-clés des accords de Minsk est à ce jour bloquée : qu'il s'agisse des violations épisodiques du cessez-le-feu ou du retrait, qui reste à faire, des armes lourdes des zones de combat.

De son côté, l'Ukraine est toujours dans l'impossibilité pratique de contrôler sa frontière orientale ; de plus, le gouvernement ukrainien ne dispose pas au Parlement de la majorité nécessaire à l'adoption des réformes constitutionnelles prévues par l'accord.

Toute levée des sanctions reste donc tributaire de l'application *intégrale* des accords de Minsk

Sur ce point, des propositions alternatives ont été formulées. L'ancien ministre allemand des affaires étrangères, M. Frank-Walter Steinmeier, avait ainsi proposé qu'en cas de progrès sur le dossier ukrainien, certaines sanctions puissent être levées, même en l'absence d'une application complète des accords de Minsk. Des responsables gouvernementaux grec, chypriote, slovène, slovaque ou tchèque ont aussi fait état de leurs réserves sur la poursuite des sanctions.

Pour autant, l'unité de l'Union a toujours été privilégiée et les Vingt-Huit maintiennent l'exigence d'une application complète des accords avant toute levée des sanctions.

---

## **2. Des relations renforcées avec les partenaires orientaux et d'autres voisins de l'Union européenne, y compris l'Asie centrale**

Concernant le renforcement des relations avec les pays d'Europe centrale, vos rapporteurs ont déjà mentionné les difficultés engendrées par les malentendus UE-Russie sur la conclusion des accords d'association et de partenariat avec la Moldavie, la Géorgie et, bien sûr, l'Ukraine elle-même. Les conflits gelés de Géorgie et de Moldavie - où la Russie joue un rôle important - ne constituent pas la meilleure base pour un approfondissement de leurs liens avec l'Union européenne.

Avec les pays d'Asie centrale, l'Union européenne a adopté en 2007 et mis à jour en 2015 une « stratégie pour l'Asie centrale » qui a conduit à la signature d'accords de partenariat et de coopération. La coopération énergétique et commerciale peut y être en effet prometteuse pour l'Union européenne - en particulier pour la diversification de son approvisionnement énergétique - ainsi qu'en matière de sécurité aux frontières ou de lutte contre la drogue. La coopération bute cependant sur une situation très négative en matière de droits de l'Homme et d'État de droit, source potentielle d'instabilité régionale.

En 2015 est entrée en vigueur l'Union économique eurasiatique (UEE) regroupant la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan, ainsi que l'Arménie et le Kirghizstan. Déjà depuis 2010, une union douanière - avec tarif extérieur commun et suppression des frontières douanières - réunissait les trois premiers membres de l'UEE.

Les premières années de fonctionnement de l'UEE ont permis une forte hausse des échanges internes à cet espace, même si cette augmentation a surtout favorisé le commerce russe. Cependant la crise économique en Russie et la chute du rouble ont affecté la croissance des économies de l'UEE, réduisant de 33 % le volume des échanges avec les pays tiers.

En novembre 2015, l'Union européenne n'a pas donné suite à la proposition de l'UEE de former avec elle un espace économique commun. Il constituerait pourtant à terme un potentiel d'accroissement mutuellement bénéfique des échanges.

L'ouverture d'un dialogue politique sur le sujet a été repoussé par la Commission européenne jusqu'au respect des accords de Minsk ; les contacts entre les deux instances existent cependant au niveau technique.

## **3. Le renforcement de la résilience de l'Union européenne : énergie, menaces hybrides, communications stratégiques**

Vos rapporteurs ont évoqué la forte dépendance de l'Union européenne à l'égard de la Russie pour son approvisionnement en énergie, gaz et pétrole. Pour en atténuer la portée, la Commission a lancé une

stratégie de diversification et de sécurisation de ses sources d'approvisionnement, en particulier dans le cadre de l'Union de l'énergie - interconnexion des réseaux, construction de pipelines, stress-tests, développement des capacités de réception de gaz naturel liquéfié en provenance d'autres zones géographiques. Il faut rappeler que le secteur gazier russe n'est pas concerné par les sanctions européennes. Il l'est, en revanche, par celles des États-Unis.

Pour ce qui est de la « résilience » de l'Union à des « menaces hybrides » et de la communication stratégique, l'Union européenne est désormais engagée à contrer l'arsenal d'outils non militaires que la Russie est soupçonnée d'utiliser pour asseoir son influence : désinformation via des médias internationaux, financements politiques, cyber-attaques, etc.

Pour contrer ces actions ou ces menaces d'action, le Service européen d'action extérieure a mis en place, à l'automne 2015, l'*East StratCom Task Force*, destiné à promouvoir les informations sur l'Union européenne dans son voisinage oriental, mais surtout à prévenir et gérer les « *activités de désinformation par des acteurs extérieurs* ». Fort de dix agents à plein temps, cet organisme s'appuie sur un réseau de correspondants issus des États membres. Il publie une « *lettre hebdomadaire sur la désinformation* » qui compile les informations sur l'Union européenne considérées comme fallacieuses provenant de certains médias russes.

#### **4. La possibilité d'une coopération sélective avec la Russie sur des questions présentant un intérêt pour l'Union européenne**

Au-delà de la crise ukrainienne en cours, de nombreux sujets internationaux d'intérêt commun constituent autant de domaines de coopération entre l'Union européenne et la Russie. La lutte contre le terrorisme bien sûr mais aussi la gestion du dossier nucléaire iranien, la participation de la Russie au quartet pour le Proche-Orient sur le conflit israélo-palestinien (avec l'ONU, les États-Unis et l'Union européenne), les essais nucléaires nord-coréens - avec les résolutions du Conseil de sécurité, donc votées avec l'accord de la Russie -, témoignent de **la nécessité d'entretenir avec la Russie un dialogue continu sur des sujets stratégiques.**

L'Arctique devient aussi un enjeu de coopération entre l'Union européenne et la Russie. Cette coopération recouvre de nombreux thèmes sensibles : changement climatique, questions stratégiques et énergétiques - avec les projets russes de forages en eau profonde. S'appuyant sur sa politique intégrée sur l'Arctique, adoptée en 2016, l'Union européenne était candidate comme membre observateur permanent au Conseil de l'Arctique. Cette candidature n'a cependant pas été encore acceptée.

En revanche, la situation en Syrie et l'intervention de l'armée russe aux côtés des forces du régime ont occasionné une forte tension avec les autres pays de la coalition anti-Daech et l'Union européenne en particulier.

---

Malgré, là encore, un intérêt partagé à défaire le mouvement islamiste, des priorités stratégiques très différentes divisent l'Union européenne et la Russie.

Pour autant, la dynamique récemment obtenue lors de la conférence tenue à Astana (Russie, Iran, Turquie) sur les « zones de désescalade », pourrait être mise à profit par l'ONU lors des négociations qui se tiennent à Genève sous son parrainage. À cette fin, l'ONU – a indiqué le médiateur Staffan de Mistura – négocie avec la Russie, l'Iran et la Turquie sur le contrôle des zones de sécurité en Syrie.

### **5. La nécessité de nouer des contacts interpersonnels et de soutenir la société civile russe**

Le 23 mai 2015, le Président russe a promulgué une loi permettant l'interdiction d'ONG étrangères installées en Russie et considérées comme « indésirables » par l'État. L'Union européenne s'est alors inquiétée de ce qui représente « *une étape préoccupante dans une série de restrictions sur la société civile, l'indépendance des médias et l'opposition politique* ». Cette loi complète d'ailleurs un précédent texte de 2012 sur les « agents étrangers », qui restreignait la possibilité pour des ONG russes de recevoir des financements extérieurs. En octobre 2016<sup>1</sup>, plus de 100 ONG étaient ainsi répertoriées en tant qu'« agents étrangers ».

Dans ce contexte et malgré la fin des financements européens depuis l'adoption des sanctions en 2014, l'Union européenne continue de subventionner un **forum UE-Russie pour la société civile** qui réunit régulièrement des organisations de la société civile russe et leurs équivalents européens. Par ailleurs, via l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme, l'Union européenne n'a pu accorder en 2015 que 2,2 millions d'euros mais au profit de seulement 4 ONG.

Pour développer les contacts entre personnes, l'éducation, la recherche et la coopération transfrontière sont des leviers essentiels. Malgré les sanctions, l'Union européenne continue donc d'investir dans ces domaines. À travers le programme Horizon 2020, l'Union a ainsi accordé en 2015 1,6 million d'euros en subventions de recherche au profit d'instituts et d'universités russes. La même année, grâce au programme Erasmus, 1 900 étudiants russes ont séjourné en Europe et 1 200 étudiants de l'Union européenne ont séjourné en Russie.

Cela étant, les déplacements de citoyens russes en Europe au cours des neuf premiers mois de 2015 ont diminué de 27 %<sup>2</sup> sur un an, et les séjours d'Européens en Russie ont également diminué. Le Service de

---

<sup>1</sup> Source : EPRS, octobre 2016.

<sup>2</sup> Ibid.

recherche du Parlement européen<sup>1</sup> fait valoir que « *des échanges en diminution signifient de moindres chances de réduire une suspicion réciproque* ».

**Dans cette perspective, le gel, après les sanctions, des négociations entre l'Union européenne et la Russie sur la mise en place d'un régime d'exemption de visas de court séjour pour les nationaux russes va à contre-courant de ce principe d'encouragement des échanges entre citoyens russes et européens, par-delà la tension générée par la crise ukrainienne.**

Dans un même ordre d'idée, il serait pertinent que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe revienne sur sa décision de suspendre la participation des parlementaires russes à ses activités, alors même que la Russie, au niveau gouvernemental, reste partie au Conseil de l'Europe.

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

---

## V. LES VOIES POSSIBLES D'UNE COOPÉRATION DE CONFIANCE À RESTAURER

### A. PRÉFÉRER LA PROGRESSIVITÉ À LA LOGIQUE DU « TOUT OU RIEN »

Le blocage persistant de la situation à la frontière orientale de l'Ukraine reflète l'inapplication des accords signés à Minsk il y a deux ans et demi. Il entraîne, outre la pérennisation des sanctions commerciales, l'obsolescence progressive de canaux institutionnels de coopération et de dialogue entre l'Union et son partenaire et voisin russe, alors que chacun sur de nombreux domaines a un besoin objectif de l'autre.

Vos rapporteurs ne méconnaissent pas les responsabilités, directes, indirectes de la Russie sur une majorité des séparatistes du Donbass, lesquels n'ont pas mis en œuvre les actions qui leur étaient demandées. Ils reconnaissent aussi que les accords de Minsk demandent aux responsables ukrainiens un certain nombre d'avancées juridiques, qui ne se sont pas concrétisées, chacun attendant que l'autre agisse en premier.

**À trop durer, une telle situation crée aux portes de l'Union européenne un nouveau conflit gelé, après ceux de la Moldavie et de la Géorgie.**

Cette situation d'État fragilisé, en écartant durablement l'hypothèse d'une adhésion de l'Ukraine à l'OTAN, sert sans doute les intérêts de la Russie. Elle pénalise en revanche les Ukrainiens eux-mêmes, en différant *de facto* le retour à une situation normale de souveraineté sur la partie orientale de leur pays.

C'est pourquoi vos rapporteurs estiment utile de restaurer des pistes de coopération entre l'Union européenne et la Russie. Elles pourraient être utilisées en contrepartie d'avancées russes, ou des séparatistes qu'elle contrôle, vers une mise en œuvre progressive des accords de Minsk, **la logique du « tout ou rien » pour la levée de toutes les sanctions ou leur reconduction sans fin contribuant au blocage.**

Tel était d'ailleurs l'esprit de la résolution européenne adoptée par le Sénat il y a un an qui préconisait « *un allègement progressif et partiel du régime des sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Russie, en particulier des sanctions économiques, en liant cet allègement à des progrès significatifs et ciblés dans la mise en œuvre des accords de Minsk par rapport à la situation prévalant au moment de l'adoption, le 12 février 2015, de l'ensemble des mesures d'application des accords (...)* ».

**Les sanctions à caractère politico-diplomatiques, dites de phase 1, pourraient les premières se prêter à une telle démarche graduelle.** Elles ont suspendu, sans limitations de durée et donc sans processus politique de reconduction périodique, la tenue des sommets bilatéraux, la participation

de la Russie au G8<sup>1</sup> ou encore les négociations sur la libéralisation des visas de court séjour. Ces sanctions ne sont pas corrélées à la mise en œuvre totale des accords de Minsk, à la différence de celles dites de phase 3, à caractère économique et sectoriel.

### **B. INTENSIFIER LES RELATIONS TECHNIQUES ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'UNION ÉCONOMIQUE EURASIATIQUE**

Ce serait une façon de revenir sur le « choix impossible » entre Union européenne d'une part et Union eurasiatique d'autre part, qui a notamment conduit à l'abandon par l'Ukraine de l'accord d'association avec l'Union européenne avec les conséquences que l'on sait. L'Arménie est un contre-exemple. Après avoir refusé en 2013 le projet d'association avec l'Union celle-ci a pu, en 2017, conclure avec l'Arménie un nouvel accord de partenariat « complet et renforcé », compatible avec ses engagements commerciaux et tarifaires auprès de l'Union économique eurasiatique.

Certes, si les deux structures présentent de nombreuses similitudes, en particulier institutionnelles (Commission, Cour de Justice, équivalents d'un « Conseil européen » et d'un Conseil), leur mode de fonctionnement diffère : influence prépondérante d'un des membres sur les autres et finalité plus géostratégique que simplement économique ou commerciale. *« Une meilleure prise en compte de l'Union économique eurasiatique par l'Union européenne créerait un vecteur de dialogue inter-régional complémentaire à celui institué au niveau bilatéral. Ensuite, l'expérience montre qu'un surcroît d'engagement au niveau technique permet souvent d'avancer là où les négociations sur le plan politique sont trop périlleuses. À terme, une réflexion plus poussée sur l'application des nouveaux principes guidant la politique européenne de voisinage depuis sa révision en 2015 (différenciation, engagement avec les voisins, pragmatisme) et la Stratégie globale de l'Union européenne introduite en 2016 (...) pourrait aider l'Union européenne à dessiner les contours d'une approche véritablement stratégique dans la région<sup>2</sup>.*

Dans l'attente d'un dialogue politique, la coopération technique entre l'Union européenne et l'Union économique eurasiatique porte d'ailleurs ses fruits, en particulier sur la coopération réglementaire sur laquelle la Russie a réalisé des avancées substantielles vers des standards européens.

---

<sup>1</sup> La Russie participera d'ailleurs au prochain G20, les 7 et 8 juillet 2017 à Hambourg, où se retrouveront également les membres du G7...

<sup>2</sup> Florent Marciacq, « L'Union européenne face au défi de l'Union économique eurasiatique », P@ges Europe, 5 avril 2017, DILA © La Documentation française.

---

### **C. PRÉPARER UNE REPRISE DU DIALOGUE SUR UN RÉGIME D'EXEMPTION DE VISAS DE COURT SÉJOUR**

Il existe déjà depuis 2007, entre la Russie et l'Union européenne, un accord de facilitation de la délivrance de visas. Un comité de suivi de ces mesures de facilitation se réunit régulièrement, y compris depuis l'adoption en 2014 par l'Union européenne des sanctions économiques ou individuelles.

En pratique, l'Union européenne s'implique plus rapidement que nos partenaires russes, et à une plus grande échelle, dans l'octroi de visas. La zone Schengen a ainsi délivré en 2016 2 129 000 visas pour des citoyens russes, avec un taux de refus de seulement 1,1 %. Un rééquilibrage reste donc à faire entre les deux parties sur cette question, dans le cadre de l'application de l'accord de 2007.

Sur un régime d'exemption de visas de court séjour, la négociation engagée en 2014 a été suspendue dans le cadre des sanctions européennes. Alors que les citoyens d'Ukraine, de Moldavie et de Géorgie, bénéficient de cette facilité. À cette fin, ces trois pays ont toutefois dû adopter un certain nombre de réformes internes demandées par l'Union. Initialement, l'Union européenne ne souhaitait d'ailleurs pas dissocier ces trois pays de la Russie quant à une mesure de libéralisation. C'est le blocage des négociations avec la Russie, puis la crise ukrainienne, qui ont gelé toute avancée sur le sujet.

**La reprise, conditionnelle, de la négociation sur un régime d'exemption de visas de court séjour répondrait par ailleurs pleinement au cinquième principe de l'Union européenne dans sa relation avec la Russie, sur le renforcement des liens entre les citoyens, afin de « nouer les contacts interpersonnels et de soutenir la société civile russe ».**



---

## CONCLUSION

La stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, adoptée en 2016, exprime ainsi l'esprit de la relation avec la Russie : « (...) *La gestion des relations avec la Russie constitue un défi stratégique majeur. Une approche cohérente et unie doit rester la pierre angulaire de la politique de l'Union européenne à l'égard de la Russie. Une évolution substantielle des relations entre l'Union européenne et la Russie présuppose le plein respect du droit international et des principes qui sous-tendent l'ordre de la sécurité européen, notamment l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris* ».

Réaffirmant la non reconnaissance par l'Union de l'annexion de la Crimée et son refus de la déstabilisation de l'est de l'Ukraine, le texte précise que « ... *En même temps, l'Union européenne et la Russie sont interdépendantes. Nous inviterons donc la Russie à discuter des différends et à coopérer si et quand nos intérêts se rejoignent. Outre les questions de politique étrangère sur lesquelles nous coopérons actuellement, une coopération sélective pourrait être mise en place sur des sujets qui présentent également un intérêt pour l'Union européenne, notamment le climat, l'Arctique, la sûreté maritime, l'éducation, la recherche et la coopération transfrontière. Cette coopération pourrait également prendre la forme de liens sociétaux plus étroits grâce à la facilitation des déplacements pour les étudiants, la société civile et les entreprises* ».

Ce « défi stratégique majeur » est aujourd'hui impossible à relever tant la pérennisation du *statu quo* dans la partie orientale de l'Ukraine y installe progressivement une situation de « conflit gelé », au détriment à long terme de toutes les parties, Ukraine, Russie et Union européenne.

Vos rapporteurs ont développé les nombreux enjeux stratégiques qui pourraient nourrir un dialogue institutionnel renouvelé avec la Russie. L'Union peut légitimement attendre de son partenaire et voisin des signaux positifs vers une application, fût-elle graduelle, des accords de Minsk. En retour, elle pourrait tenir prête une stratégie de réponse flexible permettant, pas à pas, de reconstruire une coopération de confiance dont les deux parties, et la paix elle-même, ne peuvent durablement se passer.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le mardi 6 juin 2017 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par MM. Yves Pozzo di Borgo et Simon Sutour, le débat suivant s'est engagé :

**M. Jean Bizet, président.** – Je remercie nos collègues pour leur présentation. Le Sénat a été à l'avant-garde sur le sujet, notamment grâce à notre proposition de résolution. Nous sommes ennuyés de constater que les sanctions à l'égard des personnes persistent. On aurait pu espérer une levée graduelle de ces sanctions. Il n'y a pas d'évolution possible du dialogue si nous ne pouvons pas nous rencontrer. Le ministre de l'agriculture russe, par exemple, ne peut venir en Europe qu'à l'occasion de manifestations internationales, comme une réunion de l'Office international des épizooties. Cela n'est pas de nature à « décrier » les relations.

**M. André Gattolin.** – Je salue le travail de nos collègues, mais j'estime que, au nom de la diplomatie et des bonnes relations avec la Russie, on passe sous silence des faits avérés. Je suis satisfait de la position courageuse du Président de la République Emmanuel Macron. Tout ne vient pas des sanctions prises à la suite de l'invasion de la Crimée et de la situation dans le Donbass.

Je suis étonné de lire, à la page 32 du rapport, que « *dans un même ordre d'idées, il serait pertinent que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe revienne sur sa décision de suspendre la participation des parlementaires russes à ses activités* ». Il s'agit non pas simplement d'une question de sanctions, mais du non-respect des conventions européennes sur les droits de l'homme par la Russie. C'est un scandale ! À quoi bon signer des conventions si elles ne sont pas respectées ? J'ai été invité par le ministère des affaires étrangères et du développement international à faire une conférence en 2015, au moment de la COP 21. Nous avons invité des représentants des associations environnementales et des ONG sociales. À la suite de la réunion, deux participants ont été arrêtés, alors même qu'ils n'avaient pas pris la parole et qu'ils refusaient d'être filmés ou photographiés. Il faut bien se rendre compte que la Russie vit dans un état de « non-démocratie ». Les lois interdisant les financements extérieurs des ONG sont liberticides. Je pense aussi à la situation des homosexuels, pas seulement en Tchétchénie, mais aussi en Russie où se réfugient les Tchétchènes qui fuient l'oppression.

À la page 30 du rapport, il est écrit : « *Pour ce qui est de la "résilience" de l'Union à des "menaces hybrides" et de la communication stratégique, l'Union européenne est désormais engagée à contrer l'arsenal d'outils non militaires que la Russie est soupçonnée d'utiliser.* » Soupçonnée ? Le Kremlin investit plusieurs

milliards de roubles dans *Sputnik* – un article est paru dans *Le Monde*, les chiffres sont avérés – ou dans *Russia Today* ! Ces médias, lorsque la loi sur le mariage pour tous a été adoptée en France, ont titré pendant quelques heures : « Hollande sodomise la France »... Comme l'a dit le Président de la République Emmanuel Macron, ce sont des médias non pas d'information, mais de propagande qui donnent de fausses informations. Les moyens dont se dote le Service européen d'action extérieure pour lutter contre ces phénomènes ne sont pas du tout à la hauteur. On parle de l'asymétrie des relations économiques, mais on peut aussi évoquer l'asymétrie des conditions d'expression, y compris pour les Européens sur place. Les représentants de l'armée française s'inquiètent des voyages réitérés de certains parlementaires en Russie pour rencontrer M. Poutine ou d'autres responsables. Qui fait la diplomatie dans notre pays ?

La tonalité du rapport me semble « faible » sur la question des droits de l'homme. L'agressivité très nette de la Russie n'est pas seulement une réplique aux sanctions ; elle est aussi une négation de plus en plus claire des conventions signées sur la question des droits de l'homme. Autant je suis favorable à la venue de certains parlementaires dans des conditions très précises, autant j'estime qu'il n'est pas envisageable d'« ouvrir les vannes ».

Enfin, je veux apporter une précision sur le fait – mentionné dans le rapport – que depuis l'adoption en 2016 de sa politique intégrée sur l'Arctique, l'Union européenne peut devenir membre observateur permanent au Conseil de l'Arctique, ce que le Service européen d'action extérieure souhaitait. En dépit d'une déclaration qui n'évoquait absolument pas la Russie, ce qui a indigné les parlementaires européens, les Russes et les Américains ont décidé, lors de la dernière réunion qui s'est tenue à Fairbanks pour clôturer la présidence américaine, de refuser la candidature de l'Union européenne, même si les enjeux dans cette région dépassent ces deux États.

**M. Richard Yung.** – M. Gattolin est un va-t-en-guerre ! On parle des droits de l'homme depuis des décennies, sans que cela aboutisse vraiment... Je suis favorable à une approche constructive et flexible. L'Union européenne et la Russie sont deux puissances mondiales : il ne sert à rien de se regarder en chiens de faïence ! Il faut faire avancer la mécanique.

La politique russe des États-Unis est encore floue, car nous ne savons pas ce que veut faire Donald Trump.

Dans une démarche constructive, il faut aussi que l'autre partenaire montre sa volonté d'aller dans le même sens et de faire des propositions. Les Russes sont-ils prêts à faire un geste ? Je me doute bien qu'ils ne vont pas se retirer de la Crimée. Mais alors que peuvent-ils proposer ?

Sur la question eurasiatique, j'ai participé après la chute de l'URSS, il y a plus de vingt ans, à la création de l'Union eurasiatique de la propriété industrielle, qui comprenait tous les pays, sauf l'Ukraine. Ce pays a toujours refusé, pour des raisons politiques, d'être associé aux Russes. Cette

---

organisation technique n'a pas servi d'exemple et n'a pas prospéré politiquement.

**M. Didier Marie.** – La Russie ne peut être qu'un partenaire, car cette grande puissance est présente sur tous les fronts. Nous devons discuter avec les responsables de ce pays.

Néanmoins, il faut rappeler nos positions à l'égard de la politique menée par la Russie dans toute une série de domaines : le soutien au régime de Bachar el-Assad, qui couvre l'utilisation des armes chimiques, la position sur la Crimée et le Donbass, le financement par l'État russe de groupes armés privés qui interviennent en Libye et dans d'autres parties de l'Afrique subsaharienne ne sont pas acceptables.

Par ailleurs, la Russie n'est pas un modèle de démocratie. De plus, les soupçons d'intervention russe *via* les médias tenus par le Gouvernement – *Sputnik* et *Russia Today* – dans les processus démocratiques américain et français sont inacceptables.

On peut aussi évoquer les droits des LGBT en Russie et dans les pays proches.

Toutes nos positions doivent être fermement rappelées, comme l'a fait le Président de la République. Nous devons construire une nouvelle relation avec la Russie. Je ne suis pas convaincu de l'utilité des sanctions. Si les échanges avec la Russie ont été divisés par deux, ce n'est pas uniquement à cause des sanctions : la situation économique y a contribué, notamment les difficultés de la Russie liées à la chute du prix du pétrole et à la dévaluation du rouble. La levée progressive des sanctions peut être envisagée comme un moyen de négociation, mais l'histoire et la diplomatie de ce pays nous ont montré que les Russes préféreraient souvent recourir au fait accompli... Nous pouvons toujours faire un premier geste et attendre la réciprocité.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – M. Gattolin est l'un de ceux qui maîtrisent le mieux les questions relatives à l'Arctique. Nous pouvons intégrer les apports qu'il propose.

**M. André Gattolin.** – La présidence finlandaise du Conseil de l'Arctique qui débute est très ouverte sur l'Europe et souhaite le soutien de la France. Les Finlandais ont toujours eu de bonnes relations avec la Russie.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Je siège à l'APCE, l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Les Russes sont toujours membres du Conseil de l'Europe, tout comme la Turquie. Ces deux pays ont signé la convention européenne des droits de l'homme. En Russie, la Cour constitutionnelle a imposé un moratoire sur la peine de mort. Aux États-Unis, où il n'y a pas de convention équivalente, la peine de mort existe. La convention européenne des droits de l'homme est fondamentale.

Je signale aussi qu'il existe une coopération entre le comité des affaires étrangères du Conseil de la Fédération et la commission des affaires

étrangères et de la défense du Sénat. Avec Jean-Pierre Raffarin et Josette Durrieu, nous avons insisté auprès de Konstantin Kosachev pour que la Russie revienne à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Celle-ci est affaiblie depuis qu'on ne peut plus débattre avec les Russes. L'assemblée parlementaire est une assemblée non pas exécutive, mais de réflexion. Le groupe socialiste de cette assemblée, qui était au départ favorable au retrait des Russes de l'APCE, veut maintenant leur retour.

Je suis la question des ONG à la commission juridique de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Le problème vient des financements, à hauteur de milliards de dollars, de George Soros et de son fils. Je cite son nom, car il est l'exemple le plus caricatural.

**M. André Gattolin.** – J'ai dû retirer pour cette raison une aide de 3 000 euros que j'ai accordée à une association, dans le cadre de la dotation d'action parlementaire !

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Sur la question des homosexuels en Tchétchénie, j'ai fait une proposition, avec Christophe Girard, au Conseil de Paris pour défendre leurs droits. Puisqu'il s'agit d'une République autonome, nous avons estimé qu'il doit revenir aux Russes de régler ce problème.

Pour terminer, sur la question eurasiatique, nous considérons que cela peut être une piste. Mais Richard Yung a raison : pendant longtemps, les Russes ont semblé peu intéressés. Nous avons toutefois l'impression que l'évolution est maintenant plus positive.

**M. Simon Sutour.** – Notre rapport d'information traite des relations entre l'Union européenne et la Russie. Il faut prendre un peu de recul sur la situation interne en Russie. Nous avons des principes et des valeurs fondamentales que nous n'appliquons pas toujours nous-mêmes ; on le voit tous les jours. Ne donnons pas de leçons à la terre entière ! Certes, nous appliquons mieux ces principes que ne le font certains autres pays, mais il faut faire des efforts tous les jours, car la nature humaine est ce qu'elle est. Si nous dialoguions qu'avec ceux qui nous ressemblent nos interlocuteurs seraient peu nombreux. Faisons preuve d'un peu de modestie : la France compte 65 millions d'habitants. L'Europe comprend actuellement 500 millions d'habitants, elle en recensera 440 millions avec le Brexit, contre 7 milliards d'êtres humains dans le monde.

Je suis d'accord avec vous quant à la situation en Russie,...

**M. André Gattolin.** – Il faut le dire !

**M. Simon Sutour.** – ... mais il y a aussi des choses qui ne sont pas bien dans d'autres pays. Or, on en parle moins. On déroule le tapis rouge aux dirigeants de certains pays, mais on évoque moins leur situation interne quand le rapport de force est en leur faveur.

**M. Michel Raison.** – La Chine !

**M. André Gattolin.** – Tout à fait !

**M. Simon Sutour.** – Les principes fondamentaux sont à géométrie variable suivant que vous êtes puissant ou misérable. Nous le savons bien, Didier Marie et moi-même, qui faisons partie du groupe d'amitié France-Chypre, une île occupée par l'armée d'un pays candidat à l'Union européenne.

Avec ce rapport d'information, nous voulions voir si les sanctions à l'égard de la Russie avaient changé quelque chose. Force est de constater qu'il n'en est rien.

Que comprendre quand le président Poutine est reçu à Versailles avec tous les honneurs qui lui sont dus, alors que la présidente du Conseil de la Fédération de Russie Mme Valentina Matvienko, qui est venue au Sénat il y a quelques années, ne peut pas mettre le pied sur notre territoire ? Il en est ainsi avec les sanctions personnelles au niveau politique.

Concernant les sanctions économiques, quand on bloque les approvisionnements en provenance de l'Union européenne, la Russie s'approvisionne ailleurs – en Amérique latine, en Afrique, en Asie centrale – et elle développe sa propre économie. Si, demain, on met fin aux sanctions – on peut penser qu'elles ne seront pas perpétuelles –, les filières ainsi créées ne s'arrêteront pas du jour au lendemain. Notre économie en subira les dommages.

Nous avons le sentiment que Moscou a la volonté de normaliser nos relations. Il faut donc encourager ce mouvement. L'Union européenne compte 500 millions d'habitants, contre 140 en Russie. Culturellement et historiquement, la Russie est très proche de nous. Il est donc essentiel que les jeunes aient des visas pour venir en Europe. On vient de lever l'obligation de visa pour les citoyens ukrainiens, mais Borys Tarassiouk, ancien ministre des affaires étrangères, me confiait récemment que l'Ukraine avait levé cette obligation pour les citoyens européens voilà treize ans. Vous le voyez, tout cela prend du temps. Il importe que les gens voyagent, car c'est la société civile qui fera évoluer les choses.

Monsieur Gattolin, je ne suis pas surpris par votre position, car vous vous étiez abstenu sur la proposition de résolution que nous avons déposée il y a un an.

**M. André Gattolin.** – Je m'étais abstenu en effet, car je regrettais que l'invasion de la Crimée soit oubliée.

**M. Simon Sutour.** – Non, vous pouvez relire la résolution, qui est en annexe du rapport.

**M. Jean Bizet, président.** – La proposition de résolution était équilibrée.

**M. Simon Sutour.** – Tout avait été alors dit. On pourrait évoquer d'autres pays ; je ne parlerai pas de l'actualité récente, avec l'Arabie saoudite ou le Qatar...

**M. Richard Yung.** – La Corée du Nord !

**M. Simon Sutour.** – Je ne pense pas qu'il y ait des complaisances avec ce pays...

Il faut reprendre un dialogue stratégique. J'ai la faiblesse de penser que seule une dialectique de confiance pourra débloquer la situation. Yves Pozzo di Borgo l'a évoqué, s'agissant de la peine de mort, on n'est pas plus vertueux outre-Atlantique qu'ailleurs.

Le problème au sein de l'Union européenne, c'est la règle de l'unanimité. Or cela crée des méfiances : si j'étais citoyen d'un des pays baltes, j'aurais peut-être cette réaction. Évitions l'escalade. C'est pourquoi il est bon que le Président de la République ait reçu le président Poutine au château de Versailles à l'occasion du tricentenaire de la venue de Pierre le Grand. On commence au moins à dialoguer – le blocage ne conduit à rien – et notre rapport va dans ce sens.

**M. Jean Bizet, président.** – M. Gattolin souhaite donc que le rapport puisse mieux rendre compte de la sensibilité qu'il a exprimée.

**M. André Gattolin.** – En toute sympathie, je préfère m'abstenir sur la publication du rapport d'information.

En effet, quand on publie un rapport parlementaire, on n'est pas en position de construction diplomatique, même si une diplomatie parlementaire peut exister. Aussi, il faut oser dire certaines choses. Je suis totalement d'accord pour ouvrir le dialogue. J'ai toujours dit que le réarmement russe était justifié au regard de la dégradation du matériel. En revanche, il faut faire part de nos inquiétudes sur les cyberattaques. Si les Français de l'étranger ont été privés de vote électronique pour les élections législatives, c'est bien pour cette raison. Il faut dire les choses telles qu'elles sont ; cela n'empêche pas de dialoguer, ni de négocier.

**M. Jean Bizet, président.** – Je tiens à souligner que ce rapport d'information est très équilibré. Veillons à nouer des relations avec ce grand pays qui est quelquefois, je le répète, « turbulent ».

On le voit, les sanctions économiques ne donnent pas grand-chose. Si l'on considère les volumes d'échanges entre l'Union européenne et la Russie, d'une part, et la Russie et les États-Unis, d'autre part, on constate que certaines filières n'étaient pas concernées. Les flux commerciaux entre la Russie et les États-Unis n'en ont pas spécialement pâti. J'ai été quelque peu marri de cette situation.

Par ailleurs, vous le savez, je suis très attentif aux problématiques agricoles et agroalimentaires. J'ai servi d'intermédiaire avec la Russie, qui

---

souhaite créer un modèle agricole à l'instar de la coopération à la française, un modèle très innovant. À leur demande, j'ai essayé de mettre en relation des professionnels. Je constate que l'Union européenne, et la France notamment, font preuve de bonne volonté en la matière, mais on se heurte à un pays assez désorganisé, il faut dire la vérité. Il y va de l'intérêt de tous de transmettre notre savoir-faire. Je ne me suis jamais privé de leur dire tout le mérite qu'ils auraient, dans le cadre de l'OMC, à peaufiner les dossiers concernant les indications géographiques protégées. Même si la Russie est membre de l'OMC depuis quelques années déjà, elle n'en a pas encore totalement l'esprit. Demain, nos concitoyens auront également intérêt à considérer ce qui se fabrique en Russie. Je le dis en toute humilité, nous avons des conseils à leur donner – ils sont d'ailleurs très demandeurs. Il faut donc savoir nouer des dialogues en la matière, sans être naïf : nous savons que des dérives sont possibles. L'essentiel est d'essayer de faire évoluer ce grand peuple.

\*

*À l'issue de ce débat, la commission autorise – M. André Gattolin s'abstenant – la publication du rapport d'information.*



---

## ANNEXE 1 : ENTRETIENS DE LA DÉLÉGATION

### À PARIS (LE 7 MARS 2017)

- M. Alexandre Orlov, ambassadeur de la Fédération de Russie à Paris

### À BRUXELLES (LE 8 MARS 2017)

- M. Alexander Grushko, ambassadeur, représentant de la Russie auprès de l'OTAN et Mr Vladimir Chizhov, ambassadeur, représentant de la Russie auprès de l'Union européenne
- M. Thomas Mayr-Harting, directeur Asie Europe centrale au service européen d'action extérieure
- M. Jean-Luc Demarty, directeur général Commerce de la Commission européenne et M. Arnaud Chaperon, directeur des affaires publiques européennes de Total
- Mme Luisa Santos, directrice internationale de Business Europe
- M. Pierre Sellal, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

### À MOSCOU (DU 20 AU 23 MARS 2017)

#### *Lundi 20 mars*

- M. Anthony F. Godfrey, ministre conseiller pour les affaires politiques de l'ambassade des États-Unis en Russie
- M. Frédéric Mondoloni, ministre conseiller à l'ambassade de France
- M. Konstantin Kossatchev, président du Comité des affaires étrangères du Conseil de la Fédération de Russie

#### *Mardi 21 mars*

- M. Alexeï Mechkov, vice-ministre des Affaires étrangères
- Mme Olga Garchina, directrice des relations internationales du Ministère de l'Agriculture

- M. Andreï Makarov, directeur adjoint des relations internationales du Ministère du développement économique

*Mercredi 22 mars*

- M. Sven-Olov Carlsson, chef adjoint de la délégation Union européenne à Moscou et chargé d'affaires a.i.

- M. Arnaud Dubien, directeur de l'Observatoire franco-russe

- Rencontre avec la communauté d'affaires française à l'invitation de la Chambre de commerce et d'industrie franco-russe

## ANNEXE 2 : RÉSOLUTION EUROPÉENNE RELATIVE AU RÉGIME DE SANCTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE À L'ENCONTRE DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les conclusions du Conseil européen du 6 mars 2014 et des 19 et 20 mars 2015,

Vu les conclusions du Conseil Affaires étrangères de l'Union européenne du 3 mars 2014, du 17 mars 2014, du 22 juillet 2014, du 19 janvier 2015 et du 14 mars 2016,

Condamnant le recours à la force par la Russie sur le territoire ukrainien et l'annexion de la Crimée le 20 mars 2014 après un referendum considéré comme dépourvu de validité par les Nations unies ;

Regrettant la situation dans certaines régions de l'Est de l'Ukraine qui a conduit à un conflit entre l'armée ukrainienne et des forces se déclarant pro-russes et défiant l'autorité de l'État ukrainien ;

Soulignant qu'à la suite de ces événements, l'Union européenne a progressivement mis en place un régime de sanctions à l'encontre de la Russie qui comporte des mesures politiques et diplomatiques, des sanctions individuelles ou visant des entités, et des sanctions économiques sectorielles, au détriment des populations et des entreprises ;

Soulignant que ces sanctions ont été complétées, renforcées ou prolongées à plusieurs reprises, en fonction de la dégradation de la situation en Ukraine ou de l'absence de progrès constatés ;

Observant qu'en réaction aux sanctions européennes, la Fédération de Russie a décidé le 7 août 2014 de mettre en place des sanctions, en particulier un embargo sur les produits alimentaires pour une durée d'un an, et qu'elle l'a prolongé pour la même durée en août 2015 ;

Soulignant qu'à la suite de plusieurs initiatives diplomatiques, la France, l'Allemagne, la Russie et l'Ukraine, réunies en format « Normandie », ont obtenu la signature des accords de Minsk, qui constituent la seule voie conduisant à une solution du conflit dans certaines régions de l'Est de l'Ukraine ;

Rappelant la contribution du Sénat dans la mise en œuvre du volet politique des accords de Minsk relatif à la décentralisation, en particulier la coopération mise en place avec la Rada lors de l'élaboration de la réforme constitutionnelle ukrainienne en ce sens ;

Constatant le caractère partiel de la mise en œuvre de l'ensemble de mesures du 12 février 2015 sur l'application des accords de Minsk ;

Constatant dans le même temps que les sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Fédération de Russie et les sanctions russes ont des conséquences négatives, sur le plan tant économique que politique, pour l'ensemble des parties, et sur les relations entre l'Union européenne et la Russie ;

Réaffirme son attachement indéfectible à l'intégrité territoriale, à la souveraineté et à l'indépendance de l'Ukraine et condamne l'annexion de la Crimée par la Russie, comme il ressort de la résolution 68/262 de l'Assemblée générale des Nations unies du 27 mars 2014 ;

Regrette la détérioration des relations entre l'Union européenne et la Russie et considère que le rétablissement de relations confiantes et solides est indispensable pour relever les défis communs et aboutir au partenariat stratégique avec la Russie que le Sénat appelle de ses vœux ;

Invite toutes les parties à mettre en œuvre, dans les meilleurs délais et dans leur intégralité, l'ensemble de mesures du 12 février 2015 en vue de l'application des accords de Minsk ;

Appelle de ses vœux un allègement progressif et partiel du régime des sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Russie, en particulier des sanctions économiques, en liant cet allègement à des progrès significatifs et ciblés dans la mise en œuvre des accords de Minsk par rapport à la situation prévalant au moment de l'adoption, le 12 février 2015, de l'ensemble des mesures sur l'application des accords, et invite le Gouvernement à poursuivre les négociations avec la Russie et l'Ukraine, dans le cadre du format « Normandie », ainsi qu'avec ses partenaires européens ;

Invite le Gouvernement, selon les mêmes conditions, à réévaluer les sanctions diplomatiques et politiques et à préconiser en particulier la reprise des discussions en vue de la tenue, dans un premier temps, de réunions bilatérales de haut niveau entre les États membres de l'Union européenne et la Russie ;

Invite le Gouvernement à appeler ses partenaires européens à travailler à la levée des sanctions individuelles visant les parlementaires russes, qui constituent un obstacle au nécessaire et utile dialogue parlementaire et politique ;

Invite le Gouvernement à s'assurer que l'allègement ou la levée de sanctions européennes s'accompagne nécessairement de mesures du même ordre de la part de la Fédération de Russie ;

Rappelant les initiatives du Gouvernement pour obtenir la levée de l'embargo phytosanitaire et des contremesures russes visant le secteur agricole, invite celui-ci à renforcer ses démarches vis-à-vis de la Russie, en liaison avec la Commission européenne et les États membres de l'Union européenne, afin d'obtenir la levée rapide des embargos, y compris ceux

adoptés avant la crise ukrainienne, tel que l'embargo sur certains produits porcins – qui aggravent la situation d'un secteur agricole déjà fragilisé ; souligne en particulier que ces embargos entraînent des pertes importantes pour la filière porcine française ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.