

**LA COOPÉRATION ENTRE L'UNION  
EUROPÉENNE ET LA RUSSIE  
UNE QUESTION D'INTÉRÊT MUTUEL**

N° 61, juillet 2008

## **Composition du Conseil consultatif pour les questions internationales**

<b>Président</b>	F. Korthals Altes
<b>Vice-président</b>	A.L. ter Beek
<b>Membres</b>	M <sup>me</sup> S. Borren W.J.M. van Genugten M <sup>me</sup> L.Y. Gonçalves-Ho Kang You M <sup>me</sup> P.C. Plooij-van Gorsel A. de Ruijter M <sup>me</sup> M. Sie Dhian Ho A. van Staden M <sup>me</sup> H.M. Verrijn Stuart Général (e.r.) M.L.M. Urlings
<b>Secrétaire</b>	T.D.J. Oostenbrink

Boîte postale 20061  
NL - 2500 EB La Haye  
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 348 5108/6060  
Télécopieur +31 70 348 6256  
Courriel [AIV@minbuza.nl](mailto:AIV@minbuza.nl)  
Internet [www.AIV-Advice.nl](http://www.AIV-Advice.nl)

## **Membres de la commission « La coopération entre l'UE et la Russie »**

<b>Président</b>	A. van Staden
<b>Membres</b>	M <sup>me</sup> M.G.W. den Boer W.F. van Eekelen Général (e.r.) G.J. Folmer T.P. Hofstee M <sup>me</sup> P.C. Plooij-van Gorsel J.Q.Th. Rood C.G. Trojan J.W. de Zwaan
<b>Membre honoraire</b>	E.P. Wellenstein
<b>Membre correspondant</b>	M <sup>me</sup> W.M.F. Thomassen
<b>Experts externes</b>	F.J.M. Feldbrugge A.P.R. Jacobovits de Szeged
<b>Secrétaire</b>	M <sup>me</sup> S. Volbeda

# Table des matières

## Avant-propos

<b>I</b>	<b>Introduction</b>	<b>6</b>
<b>II</b>	<b>La Russie aujourd'hui</b>	<b>11</b>
<b>III</b>	<b>La coopération UE-Russie depuis 1989</b>	<b>21</b>
<b>IV</b>	<b>Voisinage commun et contexte élargi de la politique de sécurité</b>	<b>33</b>
<b>V</b>	<b>Conclusions et recommandations : propositions pour ouvrir de nouvelles voies</b>	<b>40</b>

<b>Annexe I</b>	Demande d'avis
<b>Annexe II</b>	Liste des personnes consultées
<b>Annexe III</b>	Données concernant la Fédération de Russie
<b>Annexe IV</b>	Carte des principaux oléoducs et gazoducs dans la Fédération de Russie et les pays environnants
<b>Annexe V</b>	Liste des principaux sigles utilisés

## Avant-propos

Le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) a émis le présent avis à la requête du Sénat. La demande officielle, du 22 février 2008, figure intégralement en annexe I.

L'avis a été préparé par une commission mixte présidée par A. van Staden, président de la Commission Intégration européenne (CEI). Les membres en étaient : Mme M.G.W. den Boer (CEI), W.F. van Eekelen (CEI), Général (e.r.) G.J. Folmer (Commission Paix et sécurité – CVV), T.P. Hofstee (Commission des droits de l'homme – CMR), M<sup>me</sup> P.C. Plooi-j-van Gorsel (vice-présidente de la CEI), J.Q.Th. Rood (CEI), C.G. Trojan (CEI) et J.W. de Zwaan (CEI). Ont participé également, en tant que membre correspondant, M<sup>me</sup> W.M.F. Thomassen (CMR) et en tant qu'experts externes, F.J.M. Feldbrugge et A.P.R. Jacobovits de Szeged, anciens membres des commissions de l'AIV, ainsi que E.P. Wellenstein, membre honoraire.

Les personnes suivantes, contacts pour les organismes publics, ont également été consultées en tant qu'experts : S.J.F.M. van Wersch, chef Affaires externes à la direction Intégration européenne (DIE-EX) du ministère des Affaires étrangères, K.J.R. Klompenhouwer, directeur Europe de l'Est et du Sud-Est (DZO) de ce même ministère ; M. Jacobs, chef Europe de l'Est (Russie, Ukraine et Sud-Caucase), division Affaires économiques de la représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'UE ; J. Douma, chef de poste adjoint à la représentation des Pays-Bas auprès de la Fédération de Russie à Moscou. Le secrétariat a été confié à M<sup>me</sup> S. Volbeda, assistée des stagiaires, M<sup>me</sup> S. van Schoten, H. Honnef et S. van Hooff.

La commission a également eu des entretiens avec plusieurs experts à La Haye, à Bruxelles et à Moscou, dont la liste figure en annexe II. L'AIV remercie ces personnes d'avoir bien voulu lui faire part de leurs vues.

L'avis a été publié le 4 juillet 2008.

# I Introduction

## ***Les questions concrètes formulées par le Sénat***

Dans leurs réunions conjointes, deux commissions du Sénat, Affaires étrangères, Défense et Coopération au développement d'une part et Organisations de coopération européenne d'autre part, ont décidé de demander l'avis de l'AIV sur l'avenir des relations entre l'Union européenne (UE) et la Russie. Un sujet que la rencontre au sommet entre l'UE et la Russie qui s'est tenue les 28 et 29 juin derniers à Khanty-Mansiik en Sibérie a placé au cœur de l'actualité mondiale. À l'ordre du jour figurait notamment le lancement de négociations sur le renouvellement de l'actuel accord de coopération et de partenariat (ACP). Signé en 1994 et entré en vigueur en 1997 pour une période de dix ans, cet ACP a été tacitement reconduit pour un an en 2007, mais il doit maintenant être repensé et actualisé. Des frictions bilatérales en tout genre avec différents États membres ont retardé le démarrage des pourparlers, mais les obstacles ont été aplanis : les participants au sommet en Sibérie ont décidé d'entamer les négociations pour un nouvel ACP le 4 juillet 2008 à Bruxelles, jour de la publication officielle du présent avis.

La question principale porte sur la forme et le contenu d'un tel accord, ainsi que sur les efforts à fournir par l'UE et donc, indirectement, par les Pays-Bas.

Partageant ses frontières avec la Finlande, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne, la Fédération de Russie, désignée ici par le simple dénominateur de Russie, est le plus grand des voisins directs de l'UE. Elle jouxte aussi les pays limitrophes de l'Union sur les frontières orientales de celle-ci. En juillet 2005, l'AIV a émis un avis sur la politique européenne de voisinage (PEV) concernant ces voisins : le Bélarus, la Moldavie et l'Ukraine<sup>1</sup>. Le présent document prend également en compte des États transcaucasiens tels que la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, qui deviendraient voisins de l'UE si la Turquie entrait dans l'Union et qui partagent aussi une frontière avec la Russie<sup>2</sup>.

Dans sa demande d'avis, le Sénat souligne que, ces dernières années, confortée par la forte hausse de la valeur stratégique des sources d'énergie fossiles, tout particulièrement du gaz naturel, la Russie mène une politique étrangère beaucoup plus affirmée. Il souhaite que la relation entre l'UE et la Russie soit étudiée dans le vaste contexte des pays de la Communauté des États indépendants (CEI) et des États-Unis ainsi que de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

Par ailleurs, le Sénat évoque sa préoccupation devant un certain nombre de faits et évolutions : le recul de la démocratie en Russie et l'impunité de violations des droits de l'homme, la présence de divers conflits gelés dans les pays voisins communs, le peu d'empressement à ouvrir ses marchés et le manque de diversification de l'économie,

1 Avis no 44, *De nieuwe oostelijke buurlanden van de Europese Unie* [Les nouveaux voisins de l'Est de l'Union européenne], La Haye, juillet 2005.

2 L'Arménie est voisine de la Turquie, de la Géorgie et de l'Azerbaïdjan, mais pas de la Russie. L'Azerbaïdjan n'a pas de frontière commune avec la Turquie, sauf l'enclave du Nakhitchevan (suite à une révision de la frontière en 1921).

ainsi que la progression de la pauvreté depuis la dissolution de l'URSS et une chute sans précédent de la démographie. Il demande en outre à l'AIV d'étudier les possibilités et les chances d'une intensification des relations avec la Russie, notamment en ce qui concerne l'augmentation de la production alimentaire et le renforcement de la sécurité énergétique de l'UE.

Concrètement, l'AIV doit tenter de répondre aux questions suivantes :

1. Quels sont les scénarios possibles pour le développement des relations entre l'UE et la Russie, en supposant que la politique étrangère russe évolue vers (i) un partenariat constructif avec l'UE ou (ii) une attitude résolument indépendante, doublée d'ambitions géopolitiques ?
2. Quel regard la Russie porterait-elle, dans le cadre de ces deux scénarios, sur la coopération avec l'UE en matière de paix, de sécurité et de justice ? Et, de façon plus précise, sur la coopération concernant la lutte contre le terrorisme, la démocratisation, la liberté des médias, le respect des droits de l'homme et la réflexion sur les foyers de conflits gelés ?
3. Comment évoluerait la coopération économique avec l'UE dans le cadre de ces scénarios ? Il faudra en particulier considérer l'ouverture des marchés et la diversification de l'économie, par exemple via l'accroissement de la production alimentaire. Quelles sont les implications de ces scénarios pour l'approvisionnement en énergie de l'Union ou de ses membres à titre national ?
4. Quelle serait, dans le cadre de ces scénarios, l'évolution de la coopération entre l'UE et ses pays limitrophes communs avec la Russie, en particulier l'Ukraine, qui envisage d'adhérer à l'Union, mais aussi le Bélarus, la Moldavie et les pays du Sud-Caucase ? Quelles opportunités ces scénarios offriraient-ils pour résoudre les conflits gelés qui existent en Moldavie, en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan ?
5. Quels instruments l'UE pourrait-elle mettre en œuvre pour chacun de ces scénarios ? La politique européenne de voisinage (PEV), dont les programmes et les fonds s'adressent également à la Russie, servira de base. En quels termes et dans quelles conditions ces instruments pourraient-ils être élaborés ? Où se situe l'équilibre entre « la carotte et le bâton », entre les encouragements et les contraintes ?
6. Quelle serait, dans ces deux scénarios, la contribution possible du gouvernement et du Parlement néerlandais au développement des relations entre la Russie et les Pays-Bas d'une part, et des relations entre la Russie et l'UE d'autre part ?

Les questions sont placées dans la perspective de deux scénarios alternatifs : soit un partenariat constructif entre l'UE et la Russie, soit une politique indépendante de la Russie lui permettant d'affirmer ses ambitions géopolitiques. L'AIV estime que ces deux options ne s'excluent pas l'une l'autre : une politique peut être à la fois constructive et affirmée, tout comme elle peut n'être ni constructive ni affirmée. Il est probable que, dans sa politique européenne des années à venir, la Russie marquera sa volonté de coopérer mais aussi, consciente de sa force, de faire ses propres choix pour favoriser ses intérêts. Aussi l'AIV n'a-t-il pas traité les questions suivant deux scénarios distincts comme le suggérait le Sénat ; les aspects principaux de chacune d'elles sont cependant tous abordés.

### ***Le point de vue du gouvernement***

Le ministre des Affaires étrangères a exposé le point de vue du gouvernement néerlandais sur les relations entre les Pays-Bas et la Russie. Dans deux lettres à la Chambre<sup>3</sup> postérieures à la rédaction de la demande d'avis par le Sénat – lors de ses réunions du 5 et du 12 février –, la perspective y est également élargie à l'Union européenne.

Dans un discours prononcé un peu plus tard devant la section Hollande-Méridionale du CDA (parti chrétien-démocrate), le ministre s'est arrêté sur la relation bilatérale avec la Russie<sup>4</sup>. Il rappelle la signature d'un plan d'action commun prévue pour le 29 avril au cours de la visite du Premier ministre et du ministre de l'Agriculture russes. Il constate cependant que malgré les importants investissements néerlandais et l'abondance d'intérêts communs, « notre relation actuelle avec la Russie est complexe et semble, à première vue, être faite d'éléments contradictoires ». Bons sur le plan économique, nos contacts en matière politique ou sociale font plutôt preuve d'une certaine froideur, pour devenir parfois houleux en matière de politique de sécurité. La politique dessinée par le ministre est une « stratégie de coopération appropriée », de « coopération si possible et de critique si nécessaire ».

Le 14 mai 2008, le ministre a envoyé une lettre à la Chambre des représentants consacrée à la PEV en général<sup>5</sup> où il écrit : « En 2003 il a été convenu avec la Russie de mettre en œuvre les relations avec l'UE au sein des quatre espaces communs ainsi que de l'accord de coopération et de partenariat (ACP), et non dans le cadre de la PEV ». Il ne fait pour le reste aucune allusion à un éventuel renouvellement ou remaniement de l'accord existant.

L'AIV signale enfin que la chambre des Lords britannique a publié récemment un rapport sur les relations entre l'UE et la Russie<sup>6</sup>. Cette institution constate avec préoccupation que la Russie semble se détourner de plus en plus de la démocratie et souhaite que soit faite une analyse des implications de la récente passation de pouvoir dans ce pays. Simultanément, les auteurs du rapport exhortent l'UE à consolider ses relations avec la Russie et à mener une politique de coopération et de dialogue constructifs (*engagement*) à tous les niveaux et dans tous les domaines stratégiques.

### ***La politique de l'UE à l'égard de la Russie***

Cinq des six questions du Sénat concernent directement la politique de l'UE envers la Russie ; seule la dernière d'entre elles est consacrée à la contribution néerlandaise en la matière. Quels devraient être les fondements et l'essence de cette politique ?

La commissaire européenne aux relations extérieures et à la politique de voisinage a déclaré récemment à Salzbourg que l'UE et ses États membres feraient bien de

3 Lettres à la Chambre des représentants DZO/OE-025/08 et DZO/OE-039/08 du 15 février et du 4 avril 2008 concernant la note sur les relations avec la Fédération de Russie.

4 Discours de M. Verhagen sur les relations avec la Russie, CDA Hollande-Méridionale, Wassenaar, 19 avril 2008.

5 Lettre à la Chambre DIE-414/08 concernant le partenariat, 14 mai 2008.

6 Commission européenne de la Chambre des Lords, *The EU and Russia*, 22 mai 2008.

prendre la Russie telle qu'elle est et non plus telle qu'ils souhaiteraient qu'elle soit<sup>7</sup>. Nous reviendrons au deuxième chapitre sur cette prise de position qui montre bien le réalisme affiché par la Commission à l'aube des négociations sur un nouvel accord, dont – comme mentionné plus haut – l'engagement a été décidé lors du sommet entre la Russie et l'UE de fin juin 2008. Le dernier des 27 États membres, la Lituanie, ayant levé son veto sur ces pourparlers, le mandat de l'UE, en attente depuis une longue période, a pu être fixé par le Conseil Affaires générales et relations extérieures (CAGRE) le 26 mai 2008<sup>8</sup>.

Le Conseil européen des relations étrangères (ECFR), cellule de réflexion établie à Londres, a tenté dans un document ambitieux et bien argumenté de dessiner les contours possibles de la politique de l'UE envers la Russie<sup>9</sup>. L'ECFR fait le constat que les approches préconisées par les différents États membres se rangent en gros dans deux catégories : l'endiguement modéré (*soft containment*) et l'intégration en douceur (*creeping integration*). Les auteurs proposent de contourner ce dilemme en optant pour une troisième approche axée sur la primauté du droit (*rule of law approach*). L'AIV souhaite faire les remarques suivantes à ce sujet.

Estimant qu'il n'est guère judicieux de faire du principe de l'état de droit le seul critère du renforcement ou du relâchement des relations avec la Russie, l'AIV préfère se placer dans une perspective plus large tenant compte, pour ce qui est de la situation intérieure, des avancées qu'enregistre ce pays dans le domaine de la modernisation économique et du développement de la société civile, c'est-à-dire de la création d'organisations sociales libres. Il ne fait par ailleurs aucun doute que la relation avec la Russie sera également fonction d'intérêts géopolitiques et de considérations d'ordre économique. Si le présent avis ne prend pas en considération le vaste contexte de la question et passe par exemple sous silence la problématique du Moyen-Orient, de la Chine ou de l'Afrique, il s'arrête toutefois sur la disposition de la Russie à entretenir des rapports convenables avec les pays de son entourage direct – qui forment ce qu'elle appelle « l'espace post-soviétique ». Les rôles respectifs de l'OTAN et de l'UE à cet égard sont abordés ainsi que celui des États-Unis. L'AIV s'interroge plus particulièrement sur la volonté de Moscou de prendre des engagements plus spécifiques avec l'UE en matière d'approvisionnement énergétique et se demande quelles doivent en être les modalités pour qu'ils répondent le mieux à long terme aux intérêts des parties concernées.

### ***L'approche de l'AIV***

Comme mentionné dans l'avant-propos, l'AIV a confié la préparation de cet avis à une commission de composition large, avec le renfort de quelques anciens membres disposant de connaissances spécifiques sur le sujet.

7 Benita Ferrero-Waldner, commissaire européenne aux relations extérieures et à la politique de voisinage, *The European Union and Russia – future prospects*, Speech/08/175, Salzburg Global Seminar – Russia : the 2020 Perspective, Salzburg, 6 avril 2008.

8 Voir le site Internet de la Commission européenne sur les relations UE-Russie (en anglais) : [http://ec.europa.eu/external\\_relations/russia/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/russia/intro/index.htm).

9 Mark Leonard & Mici Popescu, *A Power Audit of EU-Russia Relations*, *ECFR Policy Paper*, ECFR-EU, Londres, novembre 2007.

Pour répondre aux questions du Sénat, l'AIV a estimé essentiel de ne pas se placer dans les seules perspectives néerlandaise et européenne, mais également dans celle de la Russie. C'est la raison pour laquelle il a interrogé des experts russes outre les spécialistes néerlandais et européens. Tous émanaient aussi bien des milieux politiques que du monde de l'entreprise et des organisations non gouvernementales. La liste des personnes consultées figure en annexe II.

### ***Structure du rapport***

Le chapitre II brosse un tableau de la Russie contemporaine, présentant les principales évolutions de politique étrangère et intérieure. Quelles sont les optiques et les ambitions de ce pays et quelles limites le gouvernement russe doit-il respecter ? Le chapitre III retrace d'abord de façon succincte les transformations radicales qui ont marqué l'ex-Union soviétique depuis 1989, puis décrit le développement des relations entre la Russie et l'UE, plaçant au cœur de l'analyse la mise en œuvre de l'ACP, entré en vigueur en 1997. Le chapitre IV est consacré à la problématique des voisins communs. Il aborde à cet égard un certain nombre de questions relevant de la politique de sécurité dans son large contexte et impliquant non seulement l'UE, mais également les États-Unis et l'OTAN. Le chapitre V tente de définir l'architecture de la future relation entre l'UE et la Russie et formule quelques recommandations visant à en approfondir la teneur.

## II La Russie aujourd'hui

### ***Une image mitigée des évolutions de politique étrangère***

Ces dernières années, l'image de la Russie dans le monde occidental s'est indéniablement dégradée, ce qui n'est pas pour nous surprendre. Si Vladimir Poutine bénéficiait de la sympathie de l'UE et des États-Unis au début de sa présidence, le climat s'est peu à peu refroidi, rendant les relations plus difficiles. Les raisons en sont simples. Avec le retour de la stabilité et de la croissance économique, les Russes ont repris confiance en eux et leur besoin de se tourner vers l'Ouest a diminué en conséquence. À cela sont venues s'ajouter les frustrations causées par certains développements du début des années quatre-vingt dix – tel l'élargissement de l'OTAN en direction de l'est – renforcées par le sentiment de plus en plus partagé de l'effet néfaste du passage à une économie de marché sur les conseils de l'Occident. C'est même à cette évolution que la Russie attribue la grave crise économique de 1998.

De son côté, l'Occident perçoit de plus en plus clairement que l'évolution du régime politique russe ne suit pas le cours souhaité et qu'une véritable séparation des pouvoirs, condition à la démocratie, ne sera pas réalisée à court terme. En outre, le Kremlin resserre sans vergogne son contrôle sur les médias<sup>10</sup>, l'installation d'un État de droit se heurte à de gros obstacles et les organisations civiles affiliées à des organismes étrangers ont du mal à se maintenir. Aux yeux occidentaux, le respect des droits de l'homme se dégrade et le régime affiche des tendances autoritaires accrues. Il ne serait cependant pas correct d'accuser le deuxième président de la Fédération russe, Poutine, d'avoir maltraité, voire étouffé, la démocratie. Sous le premier président de la Russie, Eltsine, le fonctionnement de l'État souffrait déjà d'insuffisances malgré la volonté politique de passer rapidement du système soviétique à une économie de marché et à un régime basé sur les valeurs démocratiques. Cette transformation, qui ne s'est pas déroulée sans heurt, a profondément marqué la société. La Russie se considère actuellement comme une « démocratie souveraine », en ce sens qu'elle entend décider elle-même de sa nature.

Les ex-républiques soviétiques considèrent souvent – non sans raison – être la cible d'intimidations de la part de la Russie. Il est certain que jusqu'à présent celle-ci ne fait guère preuve de subtilité dans ses relations avec ses petits pays voisins. De plus, dans d'autres questions de politique internationale, la Russie se montre souvent rigide et intransigeante, comme dans le cas de l'indépendance du Kosovo ou de l'installation d'un bouclier anti-missiles par les États-Unis, qui a notamment causé la suspension de la participation de la Russie au Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE)<sup>11</sup>.

La question qui se pose est de savoir si ces développements politiques doivent être considérés comme le signe d'un État qui tente de rétablir son influence dans les pays

10 La radio et la télévision sont contrôlées beaucoup plus sévèrement que la presse écrite.

11 Ce traité entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie a été signé le 19 novembre 1990 à Paris et est entré en vigueur le 6 novembre 1991. Voir le site Internet : [http://www.st-ab.nl/wetten/0294\\_Uitvoeringswet\\_CSE-verdrag.htm](http://www.st-ab.nl/wetten/0294_Uitvoeringswet_CSE-verdrag.htm). Voir aussi l'avis de l'AIV no 2, *Conventionele wapenbeheersing, dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden* [Le contrôle des armes conventionnelles: nécessité urgente, possibilités limitées] La Haye, avril 1998.

de l'ancienne Union soviétique. La Russie cherche-t-elle à rehausser son statut international et à restaurer sa gloire et son honneur passés ? Veut-elle être une grande puissance qui impose le respect et fait frémir les autres pays ? Un pays dont la stratégie à l'international est la politique de pression dans un jeu à somme nulle<sup>12</sup>.

Si l'AIV estime qu'il faut répondre affirmativement à ces questions, le tableau brossé n'est pas encore complet. Certaines évolutions sont sources de préoccupation, telle l'attitude de la Russie dans le conflit sur le Kosovo : au sein du groupe de contact (États-Unis, Union européenne et Russie) mis en place pour résoudre la crise, son apport a été, dans un premier temps, constructif ; à l'heure actuelle cependant, elle prend ses distances et soutient l'opposition de la Serbie à l'indépendance du Kosovo. La Russie ne s'implique guère dans le règlement du long conflit transnistrien en Moldavie. Et dans le différend opposant les deux territoires de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie à la Géorgie, son action prend un tour belliqueux. D'un autre côté, l'AIV relève aussi certains phénomènes témoignant une évolution positive de la politique extérieure de la Russie : membre du quartet, la Russie participe activement à la recherche d'une solution pacifique pour la question israélo-palestinienne. Au sein du Conseil de sécurité de l'ONU, elle s'est montrée encline, dans certaines limites, à soutenir le durcissement des sanctions contre l'Iran. Sur la question de l'Afghanistan, elle reste à l'écart, affichant même une « aimable indifférence ». Elle a coopéré avec loyauté à la lutte contre les organisations terroristes. En 2004, la Russie a signé, sur les instances de l'UE, le protocole de Kyoto<sup>13</sup>, permettant une avancée décisive vers l'entrée en vigueur de la réglementation internationale sur l'émission de gaz à effet de serre<sup>14</sup>. Enfin, l'AIV estime minime le risque de retour de la Russie à un régime totalitaire à parti unique, ce qui est capital pour l'évolution globale de la politique étrangère de la Russie.

Parallèlement à toutes les réserves qui doivent être faites sur l'évolution future de la politique russe, l'AIV considère que la nouvelle donne en Russie fait de ce pays un interlocuteur qui défendra ses intérêts nationaux avec assurance mais sans dogmatisme, et sans perdre de vue leurs aspects économiques. Ces derniers peuvent lui inspirer des estimations et des considérations singulières aux yeux des économistes occidentaux « libéraux ». Un éminent membre d'une cellule de réflexion établie à Moscou s'exprimait en ces mots à propos de la Russie : « Russia's business is business » , mais aussi : « Russia is nobody else's business ».

L'AIV considère que la politique étrangère de la Russie est principalement guidée par le pragmatisme et l'idée traditionnelle de rapport de forces. Cette politique n'est pas axée sur la reprise de la guerre froide<sup>15</sup>, mais sur la renaissance d'une Russie forte défendant ses propres intérêts.

12 Jeu dont le gain de l'un est égal à la perte de l'autre.

13 Ce protocole, annexé au Traité sur le climat en vigueur depuis le 21 mars 1994 et signé en 1997 à Kyoto, réglemente l'émission de gaz à effet de serre.

14 Le Protocole de Kyoto est entré en vigueur 90 jours plus tard, le 15 février 2005.

15 Cf.: Edward Lucas, *De nieuwe Koude Oorlog* [ La nouvelle guerre froide], Éditions Nieuw Amsterdam, Amsterdam 2008.

### ***Impact de la politique intérieure et des problèmes internes***

Comme dans de nombreux pays, la politique étrangère de la Russie est en grande partie déterminée par les rapports de force internes et les développements de politique intérieure. L'influence sur cette dynamique de l'entrée en fonction du nouveau président, Dimitri Medvedev, est encore incertaine. D'autant que l'installation de l'ancien président au poste de Premier ministre donne lieu à une situation tout à fait nouvelle. Cette fonction existe certes depuis l'avènement de la Fédération russe – Poutine a déjà eu neuf prédécesseurs –, mais il y a de grandes chances pour que ses attributions soient revues à la hausse et qu'un pouvoir considérablement accru lui soit accordé. C'est donc la répartition du pouvoir entre le Kremlin, siège du président, et la Maison blanche, siège du Premier ministre, qui est déterminante<sup>16</sup>. Medvedev arrivera-t-il à s'affranchir ? La réponse à cette question ne peut être que spéculative.

On a fait remarquer maintes fois que, si le style du président allait sans doute changer, sur le fond la politique de Poutine serait poursuivie. On a cependant également signalé qu'à long terme la présidence de Medvedev était vouée à l'échec si, comme son prédécesseur, il orientait principalement son action sur le rétablissement de la stabilité. Dans ses discours, il a insisté sur la nécessité de moderniser l'économie russe et de lui donner une assise plus large. Il sera en tout cas jugé sur sa capacité à réduire la bureaucratie et à lutter efficacement contre la corruption, un mal endémique en Russie. Le nouveau président n'émane pas des services de sécurité, ni actuels ni soviétiques, et, âgé de 42 ans, il n'a pas fait carrière comme cadre du parti communiste. Il ne fait pas partie des *siloviki*<sup>17</sup>, ce qui peut être un avantage, mais représente aussi un handicap car il ne semble pas disposer d'appuis propres.

Cet échange de fonctions au sommet de l'État est en outre plutôt paradoxal. Le nouveau Premier ministre, qui doit une grande partie de son prestige à sa politique étrangère, est responsable du développement économique. Son successeur à la présidence, juriste lui aussi, qui a gagné ses galons en préconisant une économie à composante libérale, devient commandant en chef des armées et responsable de la politique étrangère et de sécurité. À qui faudra-t-il désormais reprocher le niveau élevé de l'inflation ainsi que d'autres problèmes économiques ? Pour l'heure, le tandem Poutine-Medvedev n'est politiquement pas en danger. Avec ses deux millions de membres, leur parti, Russie unie, est le premier mouvement de masse depuis le parti communiste et compte les trois quarts des 85 gouverneurs régionaux.

#### *Problèmes internes*

L'AIV signale que sans la flambée des prix du gaz et du pétrole, le deuxième président russe n'aurait jamais pu afficher une telle assurance. Malgré les réformes introduites sous Poutine, l'économie russe manque toujours de diversité et le revenu national est directement dépendant du prix du pétrole, et par voie de conséquence la croissance économique également.

16 Le nouveau président, Dimitri Medvedev, a été nommé le 7 mai 2008 ; Vladimir Poutine a pris ses nouvelles fonctions le lendemain.

17 Personnes appartenant aux forces armées, à la police ou aux services de la sécurité publique FSB (l'ancien KGB).

La prospérité générale a néanmoins nettement augmenté au cours des dix dernières années<sup>18</sup>. Aujourd'hui, le revenu moyen par habitant est supérieur à celui d'avant 1998 ; le progrès économique a relativement plus profité aux pauvres, ce qui explique la popularité de Poutine. La crise de 1997-1998 a accentué les inégalités, mais par la suite, celles-ci ont diminué à un rythme régulier<sup>19</sup>. Les bienfaits de la croissance ont aussi été relativement plus sensibles chez les femmes et les enfants que dans l'ensemble de la population ; les adolescents et les jeunes adultes (et non les personnes âgées) sont les plus touchés par la pauvreté<sup>20</sup>. S'agissant de l'égalité hommes-femmes ou de la participation des femmes au marché du travail, la Russie ne fait pas piètre figure<sup>21</sup>. Pourtant le nombre de Russes vivant au-dessous du seuil de pauvreté est toujours estimé à plus de 26 millions, soit plus de 18 % de la population totale, et il existe une disparité marquée entre le niveau des équipements et des services dans les grandes villes et à la campagne. De plus, l'évolution démographique du pays est inquiétante : non seulement le taux de natalité est bas, mais le Russe meurt en moyenne assez jeune, l'espérance de vie ne dépassant pas 59 ans chez les hommes<sup>22</sup>.

Les anciens ministres Boris Nemtsov et Vladimir Milov, actuellement membres de l'opposition, ont récemment publié un rapport très critique sur la situation interne du pays<sup>23</sup>. Pour eux, l'extension de la corruption est largement responsable de la régression dans de nombreux secteurs qu'ils ont constatée sous Poutine, que ce soit l'armée, le régime des retraites, la santé publique, l'enseignement secondaire ou le réseau routier<sup>24</sup>. En outre, la bureaucratie, déjà très pesante, s'est encore alourdie. Ces phénomènes sont des obstacles à l'amélioration de la sécurité juridique, alors

18 On estime en général que la prospérité a considérablement baissé (et en conséquence que la pauvreté a fortement augmenté) depuis la crise économique qui a précédé l'éclatement de l'Union soviétique, bien que des données comparables antérieures à 1998 ne soient pas disponibles.

19 Il ne faut pas en conclure que les riches n'ont pas continué à s'enrichir, mais les écarts ne sont pas significatifs d'un point de vue statistique ; l'indice de Gini n'a guère évolué depuis 1998 (Banque mondiale, *Poverty Assessment Report on Russia*, Washington 2005, p.71, voir le site Internet : <[http://194.84.38.65/mdb/upload/PAR\\_020805\\_eng.pdf](http://194.84.38.65/mdb/upload/PAR_020805_eng.pdf)>.

20 Banque mondiale, *Poverty Assessment Report on Russia*, Washington 2005, p 73-74, voir le site Internet : <[http://194.84.38.65/mdb/upload/PAR\\_020805\\_eng.pdf](http://194.84.38.65/mdb/upload/PAR_020805_eng.pdf)>.

21 PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008*, p. 338-339, voir le site Internet : <[http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_20072008\\_fr\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_fr_complete.pdf)>.

22 Idem p. 342.

23 Boris Nemtsov et Vladimir Milov: *Putin: the bottom line*, 2008, Voir: <<http://www.420megs.com/users/larussophobe/nemtsov%20bookform.pdf>>

24 L'article « Smoke and mirrors, Russia's economy » paru dans *The Economist* du 28 février 2008 fait le même constat. Pourtant, selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International, celle-ci ne semble pas s'être vraiment intensifiée, même si elle a fluctué au cours des dix dernières années. Néanmoins, les autres pays ayant amélioré leurs résultats dans ce domaine, la Russie a chuté dans l'échelle de comparaison internationale. Voir : <[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)>.

que, comme mentionné plus haut, la séparation des pouvoirs est pratiquement inexistante. La Douma n'est pas une force indépendante, d'autant que la corruption y est encore trop souvent présente. À l'intérieur du pays, les insuffisances de la santé publique et de l'enseignement ainsi que la faiblesse du développement de l'agriculture et de l'industrie high tech rendent la situation encore plus précaire. La détresse du secteur agricole retient l'attention, surtout dans la perspective de la récente hausse des prix alimentaires. La Russie, autrefois un des greniers du monde, a vu au cours des années sa production de céréales et de cultures alimentaires s'amenuiser sous l'effet du laisser-aller et d'une gestion défailante. Dans le cadre de sa politique de lutte contre la pauvreté<sup>25</sup> et compte tenu du fait que l'augmentation des prix agricoles frappe principalement les pauvres, la Russie doit donner la priorité à l'exploitation de son potentiel de terres cultivables.

L'accession de Medvedev à la présidence et son échange de fonctions avec Poutine ont coïncidé avec un moment de rupture dans le développement économique de la Russie. Sous Poutine, le revenu moyen s'était considérablement accru et les réserves de devises avaient gonflé de zéro à plus de 293 milliards d'euros<sup>26</sup>. Il ne faut d'ailleurs pas s'exagérer l'importance relative de l'économie russe. Le revenu national qu'elle génère est à peine supérieur à celui de l'ensemble des pays du Benelux<sup>27</sup>. De plus la Russie semble se diriger vers la stagnation plutôt que la croissance<sup>28</sup>, tandis que son économie, affaiblie par un manque de diversification et des structures obsolètes, doit affronter une inflation relativement élevée<sup>29</sup>. Cette situation est également liée au déséquilibre du marché du travail : les jeunes préférant en général un emploi dans le secteur urbain des services plutôt que dans l'industrie ou l'agriculture,

25 La Russie, qui a souscrit aux objectifs du millénaire pour le développement, mène aussi une politique avérée de lutte contre la pauvreté. Voir Banque mondiale, *Poverty Assessment Report on Russia*, Washington 2005, p.71 sqq. et le site Internet : <[http://194.84.38.65/mdb/upload/PAR\\_020805\\_eng.pdf](http://194.84.38.65/mdb/upload/PAR_020805_eng.pdf)>. Pour les objectifs du millénaire pour le développement, voir le site Internet de l'ONU : <<http://www.un.org/millenniumgoals/>>.

26 « Net Foreign Assets » : édition du 30 mai 2008 de la Banque centrale russe (Money Statistics Indicators, voir site Internet : <[http://cbr.ru/eng/statistics/credit\\_statistics/](http://cbr.ru/eng/statistics/credit_statistics/)>. L'augmentation est en partie due à la baisse du dollar, la Russie ne détenant désormais pas uniquement des devises en dollars.

27 Sur la base de nouveaux calculs de parités de pouvoir d'achat, la Banque mondiale a estimé à environ 3 % la part de la Russie dans l'économie mondiale. À titre de comparaison : États-Unis (22,5 %), Chine (près de 10 %), Japon (7 %), Allemagne (4,6 %), Grande-Bretagne (3,5 %) et France (3,4 %). Voir : Banque mondiale, *International Comparison Program* (New York, Report, 17 décembre 2007). En termes de PNB, l'économie de la Russie était en 2007, avec 1 166 milliards de dollars, légèrement inférieure à celle du Benelux qui avait alors généré 1 190 milliards de dollars. Cette année-là, le PNB de l'UE s'élevait à 15 849 milliards de dollars. Pour les chiffres, voir : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2008.

28 Voir : European Commission, *Country Strategy Paper 2007-2013*, 7 mars 2007 ; OCDE, Synthèses (*Étude économique de la Russie*, 2006), novembre 2006 ; Banque mondiale, *Russian Economic report* no15, novembre 2007 ; PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2007*, novembre 2007 ; FMI, Country Report, *Russian Federation: Selected Issues*, no 07/352, octobre 2007.

29 Le FMI prévoit une inflation de 11,4 % pour 2008. FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2008.

ces secteurs sont en proie à un manque croissant de personnel. De plus le dernier jour de son mandat, Poutine a décidé une augmentation de 40% des prix de l'énergie au niveau national, ce qui ne manquera pas de faire encore croître l'inflation.

Au nouveau président de la Russie incombe la tâche colossale de trouver une solution aux problèmes internes esquissés plus haut tout en stimulant la diversification de l'économie. À cet effet, il devra faire appel à la technologie, au savoir et surtout à l'expérience en gestion de projet en provenance de l'étranger<sup>30</sup>. À travers plusieurs déclarations, il s'est montré pleinement conscient de la nécessité de la diversification et de la modernisation économiques pour l'avenir de son pays. Et que, dans cette entreprise, il considère un partenariat avec l'UE comme particulièrement prometteur, il l'a prouvé dès mai 2008 dans ses entretiens avec le ministre allemand des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier. Ce point de vue a été confirmé un peu plus tard lors de la visite à Paris du nouveau premier ministre, Poutine, alors accompagné d'une bonne vingtaine d'hommes d'affaires russes<sup>31</sup>. Le président Sarkozy a déclaré vouloir finaliser avant la fin de l'année, pendant la présidence française, le nouvel accord de coopération entre l'UE et la Russie. Medvedev s'est rendu en visite officielle à Berlin pendant la première semaine du mois de juin. Il s'est exprimé en termes musclés sur les questions de sécurité internationale, mais a également souligné la nécessité de réformes internes en Russie et fait des propositions en vue d'une extension de la coopération économique<sup>32</sup>.

Contrairement à la majorité des pays de l'Europe occidentale, la Russie n'est pas dotée d'une longue tradition de pluralité politique, d'alternance pacifique du pouvoir et de tolérance envers les minorités. Le besoin d'une direction politique robuste pouvant assurer stabilité et prospérité est manifestement partagé par un grand nombre de citoyens russes, même, pour l'instant du moins, au prix d'une certaine répression. Ils associent en effet le modèle occidental d'économie de marché et de démocratie à la situation de désordre, d'humiliation et de pauvreté qui caractérisait le régime sous Eltsine. Tout rappel à l'ordre trop marqué de la part de l'Europe est source de profonde irritation dans un pays qui savoure le respect de soi enfin retrouvé. Comme ce rapport l'indiquera plus loin, l'AIV considère que cela ne doit pas nous retenir d'interpeller la Russie sur le respect des engagements internationaux qu'elle a pris dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'OSCE<sup>33</sup>, tout particulièrement dans le domaine des droits de l'homme.

L'AIV fait remarquer à cet égard que le projet d'extension et de modernisation de l'économie, s'il est mis en œuvre avec succès, induira des transformations sociales profondes se traduisant par l'ancrage solide des organisations civiles dans la société. Ainsi la lutte contre « le nihilisme juridique » annoncée par Medvedev et la promotion de l'état de droit au sens large bénéficiera d'un bon appui. À cet égard, il est intéressant d'étudier l'image de l'UE en Russie.

30 Voir à ce sujet: Andrew Dean, *Challenges for the Russian Economy*, OCDE, Département des Affaires économiques), Moscou, 7 juillet 2004.

31 Voir par exemple Ben Knapen, «sGazprom-diplomatie », *NRC Handelsblad*, 28 mai 2008 et « France hoping to broker EU deal with Russia », *Financial Times*, 29 mai 2008.

32 Voir l'article « Medvedev takes tough line on global security », *Financial Times*, 6 juin 2008.

33 Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

### **La perception de l'UE par la Russie**

La partie européenne de la Russie constitue le cœur de la Fédération russe. C'est dans cette perspective qu'il faut prendre la mesure des paroles de Vladimir Poutine déclarant que la Russie se considère comme « un membre naturel de la 'famille européenne' de par son esprit, son histoire et sa culture »<sup>34</sup>. Bien que, contrairement aux années quatre-vingt dix, la Russie entende se présenter comme une grande puissance dont le champ d'intérêt s'étend bien au-delà de l'Europe, il y a lieu de penser qu'elle continuera cependant à placer l'Europe au rang de ses « interlocuteurs-clés »<sup>35</sup>.

Pourtant, pour un grand nombre de Russes, le monde se réduit à leur pays. Aucune notion ne les fait vibrer comme celle de patrie. Leur vie, leurs idées s'inscrivent dans un contexte essentiellement russe<sup>36</sup>. Il s'ensuit que la Russie ne souhaite pas avoir part à un modèle d'intégration européenne qui met l'accent sur la libre circulation dans un marché commun abolissant les frontières nationales et sur le respect de l'état de droit. Selon l'élite politique de ce pays, le système russe basé sur un gouvernement autocratique et une forte influence de l'État sur les secteurs stratégiques de l'économie constitue une alternative intéressante, même au-delà de la Russie, par exemple pour les pays de l'Asie centrale.

Possédant un arsenal d'armes nucléaires non négligeable et d'importantes réserves d'énergie, la Russie a le potentiel d'être un partenaire stratégique des États-Unis dans plusieurs domaines. Pour les dirigeants russes, la Russie doit devenir un pôle indépendant assuré de sa propre place dans un monde évoluant vers un ordre multipolaire. Le ministre russe des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov, parlait à ce propos d'un « concert des puissances du XXI<sup>e</sup> siècle », rappelant ainsi le modèle du « concert européen » du XIX<sup>e</sup> siècle, qui accordait une place de choix à la Russie tsariste<sup>37</sup>. D'après lui, le processus d'institutionnalisation du dialogue que le G8<sup>38</sup>

34 Vladimir Poutine, « Europe has nothing to fear from Russia », *Financial Times*, 21 novembre 2007. Voir aussi les points de vue, articles, interviews, discours et communiqués de presse de la Russie au sujet de l'UE réunis (en anglais) dans la publication « *Towards strategic partnership. Overview of the main documents on Russi-EU relations* », Permanent Mission of the Russian Federation to the European Communities, Bruxelles, janvier 2008.

35 Cette expression, « key interlocutor », est utilisée dans le rapport de 2006 *The New Global Puzzle. What World for the EU 2025 ?*, publié par l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (Paris), sous la rédaction de Nicole Gnesotto et Giovanni Grevi (p. 111). Pour un exposé sur les relations entre l'UE et la Russie, voir également le chapitre de James Hughes, *EU relations with Russia : partnership or asymmetric interdependency ?*, dans Nicola Casarini and Constanza Musu (eds), *The EU's foreign policy in an evolving international system : the road to convergence*, Palgrave, Londres, 2006 et Katinka Barysch, *The EU and Russia : From Principle to Pragmatism ?*, Centre for European Reform, Londres, novembre 2006.

36 Opinion exprimée par Arnout Brouwers dans son exposé devant la Société néerlandaise pour les affaires internationales à La Haye, le 20 mars 2008.

37 Voir : Sergueï Lavrov, *The Foreign Policy of Russia: A New Phase*, *The Journal Expert*, 17 décembre 2007.

38 Le Groupe des huit ou G8 est un forum intergouvernemental rassemblant les huit pays les plus industrialisés du monde. À sa création en 1975 par le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon et les États-Unis, il portait le nom de G6 ; depuis l'entrée du Canada en 1976 et de la Russie en 1998, il est devenu le G8. L'UE participant depuis 1977 à ce forum, on parle aussi de G9.

entretient avec des pays comme la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud s'intégrerait bien dans ce modèle. Et dans la zone euro-atlantique, les États-Unis, l'UE et la Russie devraient coopérer sur un pied d'égalité. Cette vision du monde a été reprise par le président Medvedev lors de sa récente visite à Berlin, que nous avons mentionnée plus haut.

Les relations entre la Russie et l'OTAN sont difficiles. Malgré l'existence du Conseil OTAN-Russie, qui rassemble à une même table la Russie et les membres de l'OTAN, celle-ci a vu d'un très mauvais œil l'élargissement de l'Alliance à d'ex-républiques soviétiques et s'oppose donc fermement à une éventuelle entrée de l'Ukraine et de la Géorgie. Ces républiques font partie de son pré carré, elle souhaite y tirer les ficelles sans ingérence de l'OTAN. Cette attitude handicape l'UE dans la mise en œuvre de sa politique de voisinage avec ces pays. Le resserrement des liens entre l'OTAN et la Russie pourra peut-être à terme débloquer la situation, mais il faut bien sûr que celle-ci se montre coopérative.

Il est évident que les conceptions de la Russie sur sa place au sein du nouvel ordre international limitent les possibilités d'élargissement et d'approfondissement des relations avec l'UE. En tout état de cause, cette assurance retrouvée, est difficilement compatible avec l'esprit de l'ACP. Cet accord repose en effet sur l'idée que la PEV applique l'égalité de traitement pour tous les États, y compris la Russie, et qu'elle les « accompagne » pas à pas dans leur transition vers une économie de marché ouverte et un État de droit fondé sur les principes de la démocratie. Mais la Russie ne souhaite pas recevoir le statut de « partenaire junior » et encore moins voir ses progrès évalués par les contrôleurs de l'UE. Dans ces conditions, on ne sera pas étonné que la Russie ne cesse de souligner que sa coopération avec l'UE n'est envisageable que sur une base d'égalité et de réciprocité.

Pour la Russie, comme pour d'autres acteurs sur la scène mondiale, l'UE est avant tout une puissance civile, un « tendre séducteur », capable de s'attacher des pays en usant d'appâts comme l'adhésion, une aide et des liens économiques spéciaux. Peu impressionnés par les capacités militaires de l'UE et de ses États membres, les dirigeants russes n'ont pas eu d'objections sérieuses à l'adhésion à l'UE de certains pays d'Europe centrale, alors qu'ils ont vivement protesté à leur entrée dans l'OTAN. Cette question est devenue cruciale dans la politique étrangère de la Russie envers les États de l'Europe orientale situés dans sa proximité immédiate et n'ayant pas encore rejoint cette structure militaire. Malgré son action patente chez ses voisins de l'Est, l'UE n'est pas perçue par la Russie comme une menace pour sa sécurité. Ne constituant pas une grande puissance militaire, elle ne peut non plus lui servir de levier pour neutraliser l'influence des États-Unis. Cependant la Russie appliquera probablement le raisonnement suivant : plus elle investit dans de bonnes relations avec l'UE, moins les pays membres sont enclins à rechercher la protection de Washington.

À cet égard, les dirigeants russes n'ont sans doute pas manqué de remarquer qu'en matière de politique étrangère les États membres ne parlent pas d'une seule voix, loin s'en faut<sup>39</sup>. S'agissant des relations avec la Russie, ceux-ci n'ont pu définir un point de

39 Outre le rapport ECFR mentionné plus haut (note 9), Katinka Barysch insiste elle aussi beaucoup sur cet aspect dans sa publication « Russia, realism and EU unity », *Policy Brief Centre for European Reform* (Londres, juillet 2007). Notons par ailleurs que les États membres ne font pas non plus preuve d'une grande harmonie dans leurs relations avec d'autres acteurs importants de la scène internationale, comme les États-Unis ou la Chine.

vue commun et ne sont pas non plus parvenus à s'entendre sur le choix des moyens et leur application. Il n'échappe pas à la Russie que la puissance politique de l'UE s'en trouve limitée. Et les longs atermoiements sur le mandat de la Commission européenne pour les négociations sur un accord en remplacement de l'APC conclu en 1997, ont été pour Moscou la confirmation de la force des États individuels dans le processus décisionnel européen.

Les États de l'Union cherchent en effet chacun à mettre en place une relation particulière avec la Russie, escomptant en retirer plus d'avantages que des engagements pris dans un cadre communautaire. De son côté, celle-ci semble jouer sur la division de l'UE en concluant des accords indépendants avec certains pays<sup>40</sup>. Elle ne peut néanmoins court-circuiter la Commission européenne pour toutes les questions de politique communautaire, tels le commerce, les visas ou l'accès au marché intérieur. À cela s'ajoute que les États membres utilisent l'UE comme levier pour régler leurs litiges avec la Russie. Dans ces conditions, il est clair que les négociations de l'accord ne seront pas aisées. Moscou souhaite qu'il soit « stratégique » sans préciser ce que ce terme signifie, si ce n'est que le document, succinct, devrait se contenter de tracer les contours des relations, les détails devant en être élaborés dans les concertations qui suivront. Nous reviendrons sur cette question au dernier chapitre.

Mais il n'y a pas que des aspects négatifs : l'Union européenne est de loin le premier partenaire commercial de la Russie. C'est avec elle que celle-ci effectue plus des deux tiers de ses échanges commerciaux<sup>41</sup> ; les trois quarts des investissements étrangers directs proviennent de membres de l'Union<sup>42</sup>. De telles relations économiques constituent une base solide pour la poursuite de la coopération. La Russie a besoin de la technologie apportée par les entreprises des pays de l'UE pour diversifier son économie et participer au marché intérieur européen. Dans cette optique, son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est d'une importance capitale. Les négociations à cet effet ont été entamées sous Poutine, mais il est difficile de prévoir quand elle aura effectué les ajustements requis. Cette adhésion restant une priorité pour le nouveau président, le Kremlin est disposé à poursuivre sur la voie des réformes économiques. Les perspectives de la coopération dans les différents domaines seront étudiées plus avant dans le prochain chapitre.

### **Conclusion**

Au siècle dernier, la Russie ne s'est pas forgé une tradition de pays respectant les valeurs de pluralité politique, d'alternance pacifique du pouvoir et de tolérance envers les minorités. Dans le domaine économique, le régime est également très réticent à soutenir les nouvelles initiatives privées. Le passage abrupt du système soviétique à

40 La stratégie appliquée par chacune des parties, « diviser pour régner » du côté russe et « bilatéralisation » pour l'UE, constituent un des thèmes principaux du rapport ECFR.

41 En 2006 la Russie a exporté 137 milliards d'euros, soit 17,5 % de son PNB (qui s'élevait à 780 milliards d'euros en 2006), vers l'UE-25. La valeur des combustibles fossiles était de 91,1 milliards d'euros, soit 66 % des exportations de la Russie vers l'UE. Source : DG Commerce extérieur, Commission européenne, voir le document *Russia – Trade Statistics*, sur le site Internet : <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113440.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf)>.

42 Voir à ce sujet le chapitre III de cet avis. Notons par ailleurs que cela concerne en partie des fonds russes placés à Chypre et à Curaçao.

une économie ouverte de marché et à une démocratie à l'occidentale a été traumatisant pour la majorité des Russes. Faisant abstraction du fait que la sclérose du système soviétique d'économie dirigée a en grande partie contribué à les enfermer dans le cercle vicieux de la pauvreté, ils associent à cette transition économique le désordre, le désarroi et la misère croissante qui ont marqué les années 90. Au contraire, la période qui a suivi est, en dépit de la restriction des libertés et des atteintes à l'indépendance des médias, ressentie comme celle du retour à la stabilité politique, du regain de la confiance en soi et du recul progressif de la pauvreté. À cela s'ajoute que la cause du désastre vécu est à tort ou à raison attribuée à la naïveté avec laquelle les conseils et les idées de l'Occident ont été suivis, la bonne foi de ce dernier étant même parfois mise en doute<sup>43</sup>. En tout état de cause, pour l'instant, la Russie n'est guère disposée à accepter de la part des démocraties occidentales ce qu'elle perçoit comme des leçons.

Dans ces conditions, l'AIV estime que l'UE doit observer une grande réserve dans ses relations avec la Russie et s'interdire de prescrire aux Russes comment organiser leur société et leur économie. Aussi les paroles prononcées dans son pays par la commissaire européenne chargée des relations extérieures et de la politique de voisinage, Benita Ferrero-Waldner, témoignent-elles d'une grande sagesse : « Nous devons veiller à aborder la Russie telle qu'elle est, et non telle que nous voudrions qu'elle soit »<sup>44</sup>.

Pour l'AIV, c'est dans cet état d'esprit qu'il convient d'aborder la définition des nouvelles relations entre l'UE et la Russie.

43 Les événements de Kiev et de Tbilissi il y a quelques années, dans lesquels les Russes ont vu la main des Occidentaux, n'ont fait que renforcer cette méfiance.

44 Benita Ferrero-Waldner, commissaire européenne aux relations extérieures et à la politique de voisinage, *The European Union and Russia – future prospects*. Discours/08/175, Salzburg Global Seminar – Russia : the 2020 Perspective, Salzburg, 6 avril 2008. George Kennan, cité par Rodric Braithwaite dans son article du 11 mars 2008 dans le *Financial Times* « Let the Russians sort out Russia », allait même plus loin : « Give them time; let them be Russians; let them work out internal problems in their own manner. The ways by which people advance towards dignity and enlightenment in government are things that constitute the deepest and most intimate processes of national life. There is nothing less understandable to foreigners, nothing in which foreign influence can do less good ».

### III La coopération UE-Russie depuis 1989

La fin de l'Union soviétique et l'adhésion des pays d'Europe centrale à l'OTAN et à l'UE La chute du mur de Berlin en 1989<sup>45</sup> est souvent considérée comme le moment marquant la fin de la Guerre froide. Pourtant à cette date, les relations Est-Ouest en Europe étaient déjà entrées dans une nouvelle ère, sous l'impulsion du secrétaire général du parti communiste et futur président de l'Union soviétique, Mikhaïl Gorbatchev. Depuis les années 70, l'économie dirigée russe s'enlisait et périlclait. L'Union soviétique n'avait plus les moyens de financer la course à l'armement ni sa présence militaire en Afghanistan. En mettant fin à l'intervention armée dans ce pays et à la toute-puissance du parti communiste<sup>46</sup>, en menant une politique de démocratisation prudente et d'ouverture progressive de l'économie, Gorbatchev a permis aux Russes de faire montre d'une initiative politique et économique accrue. Après la chute du mur de Berlin, presque tous les gouvernements communistes d'Europe centrale sont renversés en quelques mois et, dans un mouvement général, ces pays passent à des régimes de tendance démocratique. Les trois pays baltes rompent avec l'Union soviétique. Fin 1991, l'Union des républiques socialistes soviétiques est dissoute. Devenues indépendantes, les douze républiques subsistantes se regroupent, lors du sommet d'Alma-Ata, dans une Communauté des États indépendants (CEI). Les liens ainsi créés restent souples et sans commune mesure avec ceux de l'ancienne URSS. La Fédération de Russie, nouvelle appellation de la République de Russie, est reconnue comme l'héritière de l'Union soviétique, dont elle peut ainsi reprendre le siège permanent au sein du Conseil de sécurité de l'ONU<sup>47</sup>.

Entre-temps, la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie se retirent du pacte de Varsovie. La Bulgarie fait bientôt de même entraînant le 1<sup>er</sup> juillet 1991 la dissolution officielle de ce pacte militaire. En 1999, la Hongrie, la Tchéquie et la Pologne deviennent membres de l'OTAN, suivies en 2004 par la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovénie et la Slovaquie. Dès la réunification de l'Allemagne, en 1990, l'État est-allemand a cessé d'exister et son territoire est désormais intégré à l'UE et à l'OTAN. Les autres pays d'Europe centrale optent eux aussi pour l'adhésion à l'UE. Après un temps de préparation, les trois États baltes, la Hongrie, la Pologne, la Slovénie, la Slovaquie et la Tchéquie deviennent membres en 2004, en même temps que Chypre et Malte. En 2007, ce sont la Bulgarie et la Roumanie qui rejoignent la communauté européenne.

45 Le 2 mai 1989, les gardes-frontières hongrois ouvrent une première brèche dans la frontière avec l'Autriche. Rapidement suivie par d'autres, elle marque le début du démantèlement du rideau de fer qui sépare l'Europe de Est de l'Europe de l'Ouest. Le 9 novembre 1989, le mur de Berlin s'effondre, ouvrant la frontière entre les deux Allemagne.

46 Officiellement : « le rôle dirigeant du parti communiste ».

47 Ironie de l'histoire : la participation de l'Ukraine et du Bélarus, membres de l'ONU depuis sa création, n'a pris de véritable signification qu'avec leur indépendance.

Comme la Turquie, la Croatie et la Macédoine sont candidates à l'entrée dans l'UE<sup>48</sup>. L'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie ont elles aussi demandé leur adhésion ; pour l'Union, celle-ci n'est cependant pas envisageable actuellement.

### ***Le développement des relations UE-Russie depuis la fin de l'Union soviétique***

Après la dissolution de l'Union soviétique, les relations entre l'UE et la Russie sont dans un premier temps définies dans un accord de commerce et de coopération (ACC), signé fin 1989. En 1990, le Conseil européen, réuni à Rome, se prononce en faveur d'un renforcement des relations avec l'Union soviétique dans le cadre de sa politique extérieure. Ainsi, au moment où un recul dramatique de la prospérité se dessine dans l'ensemble de la région<sup>49</sup>, l'UE peut envoyer aide alimentaire et assistance technique<sup>50</sup>. Un an plus tard, le Conseil demande à la Commission d'entamer les négociations en vue d'élargir ce programme de coopération au financement d'activités politiques et culturelles<sup>51</sup>. Les pourparlers aboutissent en 1994 à la signature d'un APC<sup>52</sup>. Entré en vigueur au 1<sup>er</sup> décembre 1997 pour une durée de dix ans, il a été prolongé d'un an en 2007<sup>53</sup>.

Plus large que l'accord précédent (ACC), l'APC est cependant plus restreint que les accords signés à l'époque avec les pays d'Europe centrale candidats à l'entrée dans l'UE. L'adhésion de la Russie n'était et n'est toujours pas à l'ordre du jour, car elle ne le souhaite pas davantage que l'Union elle-même. L'APC souligne l'importance du respect des droits de l'homme dans le cadre européen<sup>54</sup> et prévoit que les parties

48 Des pourparlers sont depuis longtemps en cours sur l'entrée de la Turquie. Voir notamment : l'avis no 37 de l'AIV, *Turkije: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie* [Turquie : la voie de l'adhésion à l'Union européenne], La Haye, juillet 2004 (avec le supplément *De Europese Unie ten aanzien van Turkije van 1963 tot juni 2004* [L'Union européenne face à la Turquie, de 1963 à juin 2004], ainsi que l'avis no 9, *Naar rustiger vaarwater: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie* [Vers des eaux plus calmes : un rapport sur les relations entre la Turquie et l'Union européenne], La Haye, juillet 1999.

49 Il n'existe pas de chiffres précis, l'Union soviétique n'ayant pas rassemblé de données de ce type. Cependant, la baisse démographique et le recul de l'espérance de vie constituent des indicateurs forts permettant de conclure à une importante perte de prospérité dans les années quatre-vingt-dix.

50 Pour des montants respectifs de 750 et de 400 millions d'écus, voir : Conseil européen de Luxembourg, 28 et 29 juin 1991, Conclusions de la présidence, bulletin 02.07.91, PE 151.797, p. 12.

51 Conseil européen de Luxembourg, 28 et 29 juin 1991, Conclusions de la présidence, bulletin 02.07.91, PE 151.797, p. 13.

52 Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, L/CE/RU/en, voir : <[http://ec.europa.eu/external\\_relations/ceeca/pca/pca\\_russia.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf)>.

53 Deux ans plus tard, en 1999, des APC sont conclus avec d'autres ex-républiques soviétiques, notamment l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, le Kazakhstan, la Kirghizie, la Moldavie, l'Ukraine, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan. L'APC conclu avec le Bélarus n'est pas entré en vigueur. Voir : <[http://ec.europa.eu/external\\_relations/ceeca/pca/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/pca/index.htm)>.

54 La clause des droits de l'homme a permis de suspendre l'aide à la Russie durant la première guerre de Tchétchénie en 1999.

examineront conjointement en 1998 l'opportunité et la date de l'ouverture éventuelle de négociations en vue de la création d'une zone de libre échange<sup>55</sup>. En outre, l'APC comprend un cadre de dialogue politique régulier, instituant une conférence semestrielle au plus haut niveau entre l'UE et la Russie, consacrée à la transition politique et économique<sup>56</sup>.

Ainsi, la relation avec la Russie se situe d'emblée dans un cadre institutionnel distinct et prend un caractère politique différent de celui des relations avec les autres voisins de l'UE, telles que définies dans le projet de PEV<sup>57</sup>. Si elle ne veut pas être mise sur le même pied que ces pays, la Russie entend cependant participer elle aussi aux programmes offerts par l'UE. Ce qui implique que les instruments financiers utilisés dans le cadre de la PEV s'appliquent également à l'APC avec la Russie.

Devant l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale, ex-membres du COMECON<sup>58</sup>, la Russie est initialement inquiète. Elle craint en effet la concurrence des exportations provenant de ces pays qui opéreront dès lors dans le marché commun européen. Elle redoute en outre de voir ses propres exportations limitées par les barrières tarifaires de l'UE. Celle-ci se montre sensible à ces arguments. C'est donc la coopération économique qui est prioritairement mise en œuvre afin de lever les restrictions et de diversifier les échanges commerciaux, permettant ainsi la création progressive d'une zone de libre-échange et la participation à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'APC est ainsi essentiellement axé, outre les droits de l'homme, sur la transition vers une économie de marché.

C'est seulement en mai 2003, lors du Sommet de Saint-Pétersbourg<sup>59</sup>, que, dans le cadre de l'APC en vigueur, trois autres domaines de coopération à long terme sont adjoints à « l'espace économique commun » :

- liberté, sécurité et justice ;
- sécurité extérieure ;
- recherche, éducation et culture.

En 2005, les pays parviennent finalement à un accord sur une définition plus précise de ces quatre espaces communs.

55 Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, voir les articles 1, 2 et 3, p.7-8.

56 Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, voir les articles 6 et 7, p. 9-10.

57 Voir l'avis de l'AIV no 44, *De nieuwe oostelijke buurlanden van de Europese Unie* [Le nouveau voisinage oriental de l'Union européenne], La Haye, juillet 2005 et le site de l'UE : <[http://ec.europa.eu/world/enp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm)>.

58 Conseil d'assistance économique mutuelle entre l'Union soviétique, la Pologne, l'Allemagne de l'Est, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie, la Mongolie et Cuba.

59 Pour les documents pertinents et la dernière description des activités dans les quatre espaces, voir le site Internet de l'UE : <[http://ec.europa.eu/external\\_relations/russia/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/russia/intro/index.htm)>.

### ***L'élaboration des quatre espaces***

Les différences entre ces quatre espaces sont grandes. Non seulement en ce qui concerne leur thématique mais aussi leurs instruments. Pour ce qui est de leur importance relative, la Russie est très claire : la coopération économique reste de loin l'aspect essentiel.

#### *1. La coopération dans l'espace commercial et économique*<sup>60</sup>

Comme nous l'avons indiqué, l'UE est le principal partenaire commercial de la Russie qui lui destine plus de la moitié de ses exportations, se composant pour les deux tiers de pétrole et de gaz. Après les États-Unis et la Chine, la Russie est le troisième partenaire commercial de l'UE. Ses exportations vers ce pays sont variées : machines, produits chimiques, matériel de transport, produits alimentaires et bétail sur pied. Encore relativement restreint, le commerce des services se développe de façon régulière. L'investissement étranger direct (IED) progresse rapidement. Pour 2006, l'IED provenant de l'UE est estimé à environ 18 milliards d'euros. Ceci ne dénote pourtant qu'une amélioration partielle de l'environnement des entreprises : beaucoup de ces investissements sont faits sous la forme de prêts aux entreprises d'État, notamment dans le secteur de l'énergie. Le conflit opposant dernièrement le groupe BP à ses partenaires russes de TNK est une nouvelle illustration des problèmes auxquels les investisseurs étrangers sont confrontés. Bien que l'IED atteigne 24 milliards d'euros en 2006, il ne correspond qu'à 3 % du produit national brut (PNB). Son niveau reste en outre inférieur à celui qu'il atteint ailleurs, par exemple en Ukraine ; depuis 1999, il accuse même une baisse importante dans les secteurs autres qu'énergétique. L'environnement des entreprises doit donc encore s'améliorer, particulièrement en ce qui concerne la protection des droits de propriété, peu effective. Faute de quoi, l'UE et la Russie ne sauraient développer des relations économiques équilibrées. Jusqu'à présent, le manque de sécurité juridique a constitué un obstacle considérable, non seulement aux relations économiques mais aussi, plus généralement, au développement du commerce et des investissements. Par ailleurs, les dettes envers l'étranger des entreprises russes sont estimées à environ 400 milliards de dollars, soit un peu moins que les réserves de devises du pays.

Les quatre-cinquièmes des exportations russes consistent en pétrole, gaz, matières premières et demi-produits. Il en résulte que le tiers du PNB de la Russie dépend de matières premières susceptibles de fortes variations de prix sur le marché mondial. La diversification de l'économie est donc la clé d'une croissance durable, et pour ce faire, une intégration progressive dans l'économie mondiale est nécessaire. La création d'un marché ouvert et intégré avec l'UE peut grandement y contribuer.

C'est dans ce contexte que doit être envisagé l'espace économique commun. S'il a jusqu'ici manqué de consistance, il n'en demeure pas moins qu'un dialogue entre les autorités russes et les services de la Commission s'est établi dans nombre de domaines<sup>61</sup> : investissements, protection de la propriété intellectuelle, marchés publics et réglementation technique (normes notamment). En outre, un dialogue sur l'énergie a été entamé en 2000. La mise en place progressive de nombreux groupes de travail au

60 Sources des données reprises dans ce paragraphe : FMI, Statistiques de la balance des paiements, rapport annuel 2007 ; Smoke and mirrors, Russia's economy, *The Economist*, 28 février 2008.

61 Selon la Commission, la concertation officielle concerne à elle seule 50 groupes de travail auxquels participent des fonctionnaires russes et européens.

niveau technico- administratif permet d'améliorer l'interconnaissance des réglementations de part et d'autre et favorise les contacts en vue de futures négociations.

Dans le souci de supprimer les entraves aux échanges et aux investissements et de parvenir à une convergence réglementaire maximale, le mandat de négociation pour un nouvel APC a été pourvu d'une longue liste de sujets se rapportant au commerce et à la coopération économique. Dans ce contexte, la Russie devrait se hâter d'adhérer à l'OMC. Si elle ne règle pas tous les problèmes économiques, cette adhésion constitue cependant une étape nécessaire dans l'instauration d'une concurrence libre et loyale, accompagnée d'obligations non discriminatoires claires et opposables ainsi que de règles pour la résolution des différends commerciaux. Elle implique aussi l'impossibilité d'instaurer des limitations commerciales à teneur politique. L'approfondissement et l'élargissement de ses relations économiques avec l'UE doivent être subordonnés à l'entrée de la Russie dans l'OMC. Mais la date à laquelle la Russie aura achevé les préliminaires de cette adhésion est incertaine.

Aussi, les négociations concernant les conditions d'adhésion ne peuvent aboutir. La balle est maintenant dans le camp de la Russie. Celle-ci objecte quelques problèmes marginaux pour faire traîner les choses, vraisemblablement sous la pression de lobbies internes peu désireux d'affronter la libéralisation, notamment de crainte d'être balayé par des pratiques de dumping. Cette inquiétude n'est pourtant pas fondée : les négociations d'adhésion à l'OMC mènent à des accords et des calendriers précis régissant les obligations mutuelles. Ce qui rend dès lors les pratiques de dumping impossibles, tandis qu'un calendrier par secteur ou par branche permet aux entreprises de se préparer à la nouvelle situation. Néanmoins, la Russie tire parti de frictions bilatérales avec certains États membres pour repousser les négociations<sup>62</sup>. Plus récemment, les tendances nationalistes semblent connaître une recrudescence en Russie, ce qui constitue un facteur politique susceptible de retarder encore l'adhésion à l'OMC. Selon l'AIV, celle-ci constitue une priorité dans les discussions entre l'UE et la Russie. Sans cette adhésion, toute perspective d'élargissement et d'approfondissement de leurs relations économiques est exclue.

L'adhésion à l'OMC conditionne l'ouverture de négociations en vue d'un accord de libre-échange. Ce type d'accord porte sur l'ensemble du commerce des biens et des services, y compris celui de l'énergie. Outre diverses obligations de libéralisation, il peut comprendre des dispositions OMC-plus<sup>63</sup> dans le domaine des investissements,

62 En 2007, la Pologne a retiré son veto à l'ouverture des négociations APC après la levée de l'embargo russe sur les livraisons de viande polonaise. La Lituanie a fait de même en mai 2008 (en opposant son veto, elle espérait obtenir la réouverture de l'oléoduc fermé par la Russie en 2006 pour « travaux d'entretien », et demandait la coopération juridique de celle-ci afin d'éclaircir les circonstances d'un attentat ayant fait 14 victimes en 1991 ainsi que celles de l'assassinat de 8 gardes-frontières lituaniens peu après). Par ailleurs, les questions de la future adhésion de la Serbie et de l'indépendance du Kosovo ont pesé sur la réunion du Conseil Affaires générales et Relations extérieures (CAGRE, version provisoire 29 IV 2008, 8619/08 (Presse 105)) au Luxembourg. Enfin, l'évolution de la situation en Abkhazie et en Ossétie du Sud, deux régions séparatistes du nord de la Géorgie, est suivie avec une grande attention. La Russie a indiqué vouloir y consolider la présence de sa force de paix afin d'éviter l'intervention militaire de la Géorgie. Cette dernière menace à son tour de bloquer l'adhésion russe à l'OMC.

63 Il s'agit de clauses, permanentes ou temporaires, venant s'ajouter aux dispositions OMC habituelles. De tels accords ont été par exemple conclus avec l'Australie et la Chine.

des marchés publics et de la coopération en matière de réglementation. Par définition même, ces négociations sont menées sur un pied d'égalité avec la Russie. La Commission représente l'UE, ce qui permet d'éviter (ou de limiter) l'utilisation d'éventuelles dissensions entre les États membres. Les négociations doivent, comme mentionné plus haut, déboucher sur un calendrier détaillé d'obligations réciproques et d'accords sur la levée des barrières commerciales, l'arrêt des pratiques de dumping, la fin des dispositions provisoires, etc. Ce programme s'inscrit dans le long terme.

Se pose par ailleurs le problème de la Charte de l'énergie. Le refus de la Russie de ratifier un document dont elle est un des signataires (ainsi que du protocole additionnel relatif au transit par les oléoducs) doit être abordé. Plusieurs de ses dispositions étant équivalentes à celles de l'OMC, l'adhésion à cette organisation pourrait remplacer la ratification de la Charte, à cette différence près que cette dernière régleme aussi les investissements mutuels dans le domaine de l'énergie. Or, dans ce secteur, la protection des investissements joue un rôle important pour le développement d'une relation symétrique et équilibrée entre les parties. Aussi, selon l'AIV, il importe que, dès l'adhésion de la Russie à l'OMC, un accord de libre-échange soit élaboré afin de fixer des règles de protection réciproque des investissements, notamment dans le domaine de l'énergie.

Peu avant la fin de son mandat, le président Poutine a signé une nouvelle loi imposant aux investisseurs étrangers des conditions et des restrictions sévères dans 42 secteurs stratégiques, dont celui du pétrole et du gaz, ainsi que le nucléaire, l'aéronautique et l'espace, l'armement, la défense, les infrastructures et l'exploitation de nombreux métaux<sup>64</sup>. Si cette loi n'empêche pas les investissements, elle exige leur approbation par les autorités russes ainsi qu'une participation majoritaire russe.

À l'inverse, l'UE et les États membres ne disposent d'aucun moyen d'intervention si ce n'est les règles de la concurrence, qui n'autorisent une action que dans des cas spécifiques d'infraction. Si l'AIV relève ici un déséquilibre des rapports, il indique également que les entreprises étrangères estiment la nouvelle réglementation russe préférable au flou de l'ancienne situation.

Le secteur de l'énergie offre un champ prometteur à la conclusion d'arrangements avantageux pour chacune des parties. En effet, les besoins de la Russie en termes d'investissement et de technologie sont immenses : elle doit d'une part préserver et accroître son potentiel énergétique, d'autre part diversifier une économie très uniforme et stimuler la valorisation de l'agriculture. Les entreprises européennes seraient des partenaires tout indiqués, à condition de prendre des mesures garantissant un minimum de réglementation fiable et son application. En contrepartie, l'UE doit elle aussi ouvrir son secteur énergétique aux investissements russes. L'exigence de séparation de la production et de la distribution, initialement posée par la Commission, pourrait faire obstacle à des accords d'investissement mutuel dans le secteur du gaz. L'assouplissement de cette condition, décidé début juin par les ministres de l'Énergie de l'UE marque sans doute l'importance accordée à ces engagements. Reste à voir quelle en sera l'application. Au gouvernement néerlandais de suivre cette question de près.

64 Voir notamment : Economist Intelligence Unit, Russia economy: Foreign investment's limits, 6 mai 2008.

## 2. La coopération dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice

Également appelée coopération relative à la Sécurité intérieure, à la Justice et aux Affaires intérieures, cette coopération porte sur la mise en œuvre de la primauté du droit, de la démocratie et des droits de l'homme. L'espace commun permet aussi la coopération des services de police et du pouvoir judiciaire. Celle-ci est jugée particulièrement fructueuse par les deux parties en ce qui concerne le trafic d'êtres humains, la pornographie infantine, la cybercriminalité et l'échange d'informations dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Outre la Russie, l'UE collabore souvent avec les autres États membres de la CEI. En matière de sécurité transfrontalière, tous partagent en effet de nombreux intérêts en ce qui concerne le terrorisme, le trafic d'armes, la criminalité financière, l'immigration illégale et la criminalité environnementale. Les Russes sont d'autant plus portés à faire cas de ce volet de l'APC actuel que les États membres de l'UE sont ouverts à la critique de leur propre mode opératoire. Selon l'AIV, des évaluations d'étape doivent être prévues afin de vérifier si la coopération actuelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice permet effectivement d'obtenir les résultats escomptés.

À l'égard de la situation des droits de l'homme en Russie, la responsabilité de l'UE découle en grande partie de celle, primordiale en la matière, du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi nous rappellerons quelques points à propos du rôle joué dans ce cadre par cette organisation. En 1996, la Russie devient partie à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et ce faisant, membre à part entière du Conseil de l'Europe<sup>65</sup>. Cette adhésion est soumise au respect de l'État de droit et des droits de l'homme, notamment définis dans la CEDH, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), auxquels la Russie est partie. À ce titre, elle est tenue de respecter les normes minimum que constituent ces droits et ces libertés (dont la liberté d'expression), ce qui ne limite par ailleurs en rien sa souveraineté dans l'élaboration de son nouveau régime démocratique<sup>66</sup>. Ses obligations concernent la reconnaissance de la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme en Russie<sup>67</sup> et du droit de recours individuel ainsi que l'application des arrêts de cette Cour<sup>68</sup>. Or la Russie – principal débiteur d'indemnités pour violation des droits de l'homme – est le seul des 47 États membres à refuser de ratifier le protocole n° 14 à la CEDH, prévoyant la réforme de la Cour. Ce qui ne saurait constituer une de ses

65 Cette organisation internationale comprend 47 États membres, dont tous ceux de l'UE. Cette dernière ne pourra elle-même devenir membre qu'après la ratification du Traité de Lisbonne, désormais compromise par le résultat négatif du référendum irlandais du 12 juin 2008. Voir le site du Conseil de l'Europe : <[http://www.coe.int/T/NL/Com/About\\_COE/Member\\_states/default.asp](http://www.coe.int/T/NL/Com/About_COE/Member_states/default.asp)>.

66 Voir aussi l'avis no 33 de l'AIV, *De Raad van Europa: minder en (nog) beter* [Le Conseil de l'Europe : faire mieux avec moins], La Haye, octobre 2003 et l'avis no 40, *De parlementaire assemblee van de Raad van Europa* [L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe], La Haye, février 2005.

67 art. 1 en liaison avec l'art. 13 CEDH.

68 Le 4 juillet 2008, le président russe a révoqué son représentant auprès de la CEDH après que celle-ci a à nouveau condamné la Russie au paiement d'indemnités dans le cadre d'affaires relatives à la Tchétchénie. Jusqu'ici, la Russie a dû verser 4,3 millions d'euros à des victimes de violations des droits de l'homme ayant saisi la CEDH. Source : NRC-Handelsblad, 7 juillet 2008, version électronique sur le site Internet : <[http://www.nrc.nl/buitenland/article1155905.ece/Medvedev\\_ontslaat\\_gezant\\_mensenrechten](http://www.nrc.nl/buitenland/article1155905.ece/Medvedev_ontslaat_gezant_mensenrechten)>.

priorité politiques, sachant qu'un arrêt est encore attendu dans de multiples affaires – la plupart relatives à la guerre en Tchétchénie. Cette attitude de la Russie nuit à la crédibilité de l'organisation internationale. Selon l'AIV, l'UE doit manifester dans ses contacts avec la Russie une volonté concrète de lui voir ratifier le protocole n° 14. Il ne s'agit en effet pas de violations individuelles à propos desquelles l'UE aurait des remontrances à faire (ce qui incombe surtout au Conseil de l'Europe), mais d'un manque structurel de respect envers l'essence même des obligations conventionnelles souscrites par la Russie.

Dans ce contexte, l'AIV partage la préoccupation générale quant au respect par Moscou de ses obligations internationales en matière de protection des droits de l'homme. Il rappelle à ce propos les conditions dégradantes régnant dans les prisons russes et l'urgence de leur amélioration. L'attitude de la Russie envers les droits de l'homme définis par la CEDH est grave. Si après les condamnations prononcées par la Cour européenne, les indemnités sont effectivement versées, les réformes institutionnelles tardent à être mises en œuvre. L'AIV estime que cela participe tant de la mauvaise volonté<sup>69</sup> que de la manœuvre<sup>70</sup>. Un problème spécifique est la difficulté de Moscou à croire qu'un pays puisse poursuivre des objectifs autres que directement liés au propre intérêt national. Ceci est particulièrement manifeste dans le cas de la promotion de droits de l'homme universels, qui suscite une grande méfiance. En outre, la Russie n'accepte plus de se voir chapitrer par l'étranger. Ce qui ne doit cependant pas amener les Pays-Bas et l'UE à se taire : ils doivent au contraire lui rappeler ses obligations d'appliquer les décisions de la Cour.

Les engagements internationaux pris par la Russie résultent non seulement de son adhésion au Conseil de l'Europe, mais aussi de sa qualité de membre de l'OSCE. Or, depuis la signature de l'Acte final d'Helsinki en 1975, cette dernière organisation s'est distinguée par une orientation marquée en faveur des droits de l'homme, conformément à la « dimension humaine » inscrite dans sa mission<sup>71</sup>. Elle a ainsi

69 Voir le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « Obligation des États membres à coopérer avec la Cour européenne des Droits de l'Homme », 9 février 2007, doc. 11183. Il fait apparaître un nombre impressionnant de plaintes relatives à l'opposition des autorités russes ; 23 cas concrets sont présentés en détail.

70 Dans les affaires suivantes, la Cour a jugé que la Russie enfreignait pour non coopération l'article 38 de la CEDH : 7615/02 ; Imakayeva / RUS, arrêt du 09/11/06, définitif le 09/02/07 ; 74237/01 Baysayeva / RUS, arrêt du 05/04/07, définitif le 24/09/07 ; 40464/02 Akhmadova & Sadulayeva / RUS, arrêt du 10/05/07, définitif le 12/11/07 ; 57953/00 Bitiyeva / RUS, arrêt du 21/06/07, définitif le 30/01/08 ; 6846/02 Khamila Isayeva / RUS, arrêt du 15/11/07, pourvoi en Cour de cassation pendant ; 67797/01 Zubayrayev / RUS, arrêt du 10/01/08, pourvoi en Cour de cassation pendant ; 7178/03 Dedovskiy & autres / RUS, arrêt du 15/05/08, pas encore définitif ; 29361/02 Kukayev / RUS, arrêt du 15/11/07, pourvoi en Cour de cassation pendant ; 57935/00 TANGIYEVA / RUS, arrêt du 29/11/07, pourvoi en Cour de cassation pendant ; 839/02 MASLOVA AND NALBANDOV / RUS, arrêt du 24/01/08, pourvoi en Cour de cassation pendant ; 7653/02, KAPLANOVA / RUS, arrêt du 29/04/2008, pas encore définitif ; 74239/01 MUSAYEVA AND OTHERS / RUS, arrêt du 26/07/2007, définitif le 31/03/2008 ; 77626/01, AZIYEVY / RUS, arrêt du 20/03/2008, pas encore définitif.

71 L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a succédé en décembre 1994 à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). À la différence du Conseil de l'Europe, elle n'est pas fondée sur une convention. Sur un territoire allant de Vancouver à Vladivostok, 56 pays participent actuellement à ses travaux.

instauré des procédures et des mécanismes spécifiques pour les élections et les questions des minorités. Dans ce cadre, la Russie a les mêmes obligations que les autres parties, dont les États membres de l'UE. L'AIV juge donc nécessaire de l'appeler à les respecter. Dans le même temps, il estime que cet appel aura d'autant plus de chance d'aboutir qu'il sera relayé et appuyé en Russie même. L'AIV est persuadé qu'à terme l'élargissement et la modernisation de l'économie prônés par Medvedev, et pour lesquels la coopération économique avec l'UE offre d'importantes perspectives, contribueront à renforcer au sein de la société russe l'existence et la diversité des organisations citoyennes. Cette présence ainsi renforcée de la société civile permettra de rendre plus audible un appel au respect de la primauté du droit. Il faut cependant noter que la législation actuelle constitue une sérieuse entrave au fonctionnement des organisations dépendant de fonds étrangers, organisations des droits de l'homme et autres.

En matière de libre circulation des personnes et d'obligation de visas, les accords de Schengen ne sont pas restés sans répercussions en Russie. L'adhésion des pays d'Europe centrale a conduit à un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de la zone Schengen<sup>72</sup>. Or, après la dissolution de l'Union soviétique, voyager librement entre les ex-républiques soviétiques est devenu possible, et courant. C'est dans cette optique qu'a été mis en place un régime spécifique au petit trafic frontalier, qui pourrait être mieux exploité. Ce régime s'applique aux personnes souhaitant se rendre en zone frontalière extérieure pour un séjour familial de courte durée ou une visite au marché, par exemple. Les règles établies en ce sens par la Pologne avec le Bélarus et l'Ukraine et celles entre la Roumanie et la Moldavie fonctionnent maintenant de façon satisfaisante. Leur élaboration ne va parfois pas sans mal, à l'image de ce qui s'est passé pour l'enclave russe de Kaliningrad. Dans ce dernier cas, les difficultés ont cependant pu être résolues.

La Russie a beau arguer de sa volonté de suppression totale des visas pour l'UE, le sérieux de ces allégations est discutable. Seuls moins de 10 % des Russes disposent d'un passeport et peuvent donc faire une demande de visa. Compte tenu du recul démographique et de l'augmentation de l'offre en connaissance, la Russie redoute une fuite de la main d'œuvre hautement qualifiée. Parallèlement, l'Europe et ses pays membres sont devenus la destination touristique d'un nombre croissant de Russes. L'AIV préconise de négocier un régime de visa basé sur la réciprocité, qui permette d'accélérer les procédures et d'en réduire le coût. Il faut étudier la possibilité de prolonger la durée des visas ainsi que celle d'exempter certaines catégories de personnes ou de leur réserver une procédure accélérée. Du côté de l'UE, un nouveau régime changerait peu de choses, la délivrance des visas ne prenant actuellement que quelques jours, lorsque tous les formulaires sont correctement remplis. La réciprocité obligerait par contre la Russie à adapter ses procédures.

### *3. La coopération dans l'espace de sécurité extérieure*

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) sont principalement de nature intergouvernementale. En juin 1999, l'UE a publié, dans le cadre de la PESC et compte tenu de l'implication russe dans le conflit du Kosovo, une note stratégique (conformément à l'article 13 du

<sup>72</sup> Voir l'avis no 44 de l'AIV, *De nieuwe oostelijke buurlanden van de Europese Unie* [Le nouveau voisinage oriental de l'Union européenne], La Haye, juillet 2005.

traité UE) concernant la Russie<sup>73</sup>. Moscou manifeste clairement qu'il souhaite être impliqué dans la mise en œuvre de la PESC et se déclare en principe disposé à participer aux opérations de maintien de la paix organisées sous l'égide de l'UE, pour autant qu'elles ne se déroulent pas dans la zone de l'ex-Union soviétique. Son soutien logistique – par ailleurs modeste – à la mission militaire européenne au Tchad en est un exemple. Le gouvernement russe paraît à ce propos très attaché au droit de codécision. Autrement dit, il ne souhaite pas être placé devant le fait accompli et n'avoir d'autre choix que de répondre par « oui » ou « non » aux demandes de participation de l'UE. Aussi Moscou plaide-t-il pour la création d'un Conseil UE-Russie, en référence au Conseil OTAN-Russie où celle-ci siège aux côtés des États membres. La mise en place d'un tel mécanisme serait contraire au système de traités de l'UE et donc exclue.

Le plus sage serait sans doute de prévoir des formes de concertation concrète afin de pouvoir raisonnablement tenir compte des souhaits russes, dans la pratique en tout cas. L'AIV préconise que les Pays-Bas prennent position en faveur d'une révision du document stratégique de 1999 précédemment mentionné. Il préconise également la tenue en la matière de concertations ad hoc, dans des situations concrètes les rendant plus attrayantes pour les deux partenaires.

En ce qui concerne la relation avec l'OTAN, voir aussi le chapitre IV à propos de la volonté de la Géorgie et de l'Ukraine de rejoindre cette organisation.

#### *4. La coopération dans l'espace pour la recherche, l'éducation et la culture*

Quelques initiatives ont été entreprises dans ce secteur. Le sixième programme cadre de l'UE pour la recherche et le développement de la technologie a instauré une coopération avec la Russie<sup>74</sup>. Ainsi, dans le domaine de l'enseignement, un Institut d'études européennes été créé à Moscou conjointement par l'UE et la Russie dans le cadre de l'APC actuel et, inauguré fin 2006<sup>75</sup>. Le septième programme cadre pour la recherche et la technologie, qui entrera en vigueur en 2007, comporte aussi un

73 Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie, 4 juin 1999, 1999/414/CFSP, JO L 157/1, voir le site Internet : <[http://ec.europa.eu/external\\_relations/ceeca/com\\_strat/russia\\_99.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf)>.

74 L'accord de coopération scientifique et technologique entre l'UE et la Fédération russe du 6 novembre 2003 a ouvert la voie à la participation de la Russie au sixième programme cadre pour la recherche de l'UE (2002-2006). L'accord précédent, entré en vigueur en mai 2001, a pris fin le 31 décembre 2002. Voir la dépêche de presse IP/03/1509 : « L'Union européenne et la Russie signent un nouvel accord de coopération scientifique et technologique ».

75 L'Institut d'études européennes dépend de l'Institut de Relations Internationales de Moscou (MGIMO). Il est dirigé par un comité comprenant des représentants de l'UE (en général spécialistes d'un des domaines des études européennes) et autant de Russes (représentants de l'État, du monde universitaire et de l'académie des sciences). L'Institut développe des programmes postuniversitaires destinés aux fonctionnaires de l'administration russe (centrale, régionale et locale, ainsi que les services exécutifs). Les enseignants sont aussi bien originaires des pays de l'UE que de Russie.

important volet russe. La mise en œuvre en a été confiée à un conseil de partenariat permanent UE-Russie dans le domaine de la recherche<sup>76</sup>.

En principe peu sujet à controverse, l'espace pour la recherche, l'éducation et la culture se prête donc bien au renforcement de la coopération. Les contacts personnels, notamment entre professionnels, de pair à pair, peuvent concrètement contribuer à améliorer la compréhension entre l'UE et la Russie et créer un climat de confiance propice à l'élaboration de projets plus élaborés. Ainsi pourraient être envisagés des thèmes permettant aux deux parties de tirer profit de leur expérience respective. Comment la Russie parvient-elle par exemple à mettre en œuvre une politique d'égalité des sexes et de lutte contre la pauvreté, comme indiqué au chapitre II, et de quelle façon contribue-t-elle à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement ?

Cet espace peut être mieux exploité. Dans le domaine de la recherche, des programmes pluriannuels destinés aux centres d'expertise, mais aussi aux établissements de formation supérieure et aux universités, peuvent être élaborés sur des terrains à définir en commun. La Russie n'étant pas candidate à l'adhésion à l'UE, elle ne peut participer aux programmes d'échange d'étudiants et d'enseignants mis en place par cette dernière, tels que le programme Erasmus-Socrates ou encore le Programme d'éducation et de formation tout au long de la vie. Les programmes définis par l'UE dans le cadre de la politique de voisinage lui sont par contre ouverts. Elle pourrait ainsi participer au développement d'un programme de coopération dans l'enseignement supérieur, prévoyant le financement de bourses pour les étudiants, de programmes d'échange pour les enseignants et de programmes d'enseignement ou de recherche communs (cours, filières d'études bachelor et master, cours d'été, etc.). Parallèlement, les États membres pourraient de leur côté œuvrer au renforcement de la coopération avec les établissements d'enseignement supérieur russes, par exemple par le biais de l'exemption de droits d'inscription ou le financement de bourses. Sur le terrain de la culture, il faudrait investir dans des programmes et des cours de langue permettant d'améliorer la connaissance de nos histoires et cultures respectives. La mise en œuvre d'échanges entre écoles (au niveau primaire et secondaire), organisations de jeunes ou compagnies artistiques (musique, théâtre, opéra et danse) et le prêt de collections entre musées pourraient aussi y contribuer. Les entreprises susceptibles de profiter de ces activités pourraient être sollicitées afin d'en assurer le financement<sup>77</sup>. Enfin, mais pas en dernier lieu, des initiatives en faveur du renforcement du tourisme, en provenance comme à destination de la Russie, peuvent aussi être envisagées. Dans ce contexte, l'AIV est favorable à la simplification du régime des visas, comme nous l'avons indiqué en ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

76 La première réunion s'est tenue à Ljubljana le 26 mai 2008. Voir : Déclaration conjointe du Conseil de partenariat permanent UE – Russie dans le domaine de la recherche, Ljubljana, 26 mai 2008. Il existe également, dans le cadre de la politique de voisinage de l'UE, un programme spécifique pour le développement durable avec la Russie et l'Ukraine SCOPE EAST. Voir à ce propos le site Internet <[http://scope-east.net/?p=about\\_general](http://scope-east.net/?p=about_general)>.

77 Témoin les diverses expositions d'art russe de ces dernières années organisées par le musée de Groningue et financées, au moins en partie, par la compagnie Gasunie.

L'AIV relève que les terrains de l'enseignement et de la culture sont essentiellement du ressort des États membres et non pas de celui de l'UE, qui dispose d'attributions explicites en matière de recherche. Elle pourrait cependant élargir son action à ces domaines, notamment en assurant le financement initial de programmes communs concrets de coopération. Modeste, cette contribution peut pourtant donner des résultats appréciables, à l'impact durable.

### **Conclusion**

L'UE comme la Russie s'accordent à considérer que les relations économiques et commerciales constituent sans conteste leur terrain privilégié de coopération. Pour que le développement de celles-ci réponde pleinement aux espérances, l'adhésion de la Russie à l'OMC devra d'abord être un fait. Cette question reste toutefois extérieure au cadre de l'APC, qui a permis la mise en route d'un certain nombre de projets fructueux dans chacun des quatre espaces communs. Les résultats sont néanmoins restés bien en deçà des projets politiques, à l'ambition parfois exagérée. Dans le domaine de la sécurité extérieure en particulier, il y a peu d'effets tangibles. Dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la coopération s'est heurtée à l'opposition grandissante de la Russie à l'ingérence supposée de l'UE. Dans l'espace moins « sensible » de la recherche, de l'éducation et de la culture, la coopération existante pourrait être renforcée. Les contacts personnels, notamment entre professionnels, de pair à pair, ont une utilité réelle et peuvent concrètement contribuer à améliorer la compréhension entre l'UE et la Russie.

Au vu de ce constat, l'AIV plaide en faveur d'un ajustement des objectifs définis dans un nouvel accord à la volonté de coopération dont les deux parties feront réellement preuve.

## **IV Voisinage commun et contexte élargi de la politique de sécurité**

La demande d'avis porte aussi sur la politique européenne de voisinage dans les pays mitoyens que sont l'Ukraine, le Bélarus et la Moldavie, ainsi que sur les conflits gelés dans le Sud-Caucase (Géorgie, Arménie et Azerbaïdjan) et en Moldavie. Ces questions font l'objet du présent chapitre, qui traitera notamment du contexte général de la politique de sécurité dans lequel s'inscrivent aussi les rapports OTAN-Russie. Si l'OTAN et l'UE sont deux organisations distinctes, les décisions de l'Alliance de l'Atlantique Nord ne sont pas sans conséquences sur la qualité globale des relations entre l'Occident et la Russie.

L'objectif étant de créer, dans l'intérêt mutuel, le maximum de sécurité aux frontières communes, tout en respectant les droits des peuples concernés, il s'agit de savoir quel cadre et quel niveau de concertation avec la Russie sont les plus appropriés pour l'UE.

### ***La coopération en matière de voisinage commun***

L'AIV ne cachera pas que les liens avec les pays du voisinage commun constituent le volet le plus problématique des relations entre l'UE et la Russie. Certes, la stabilité de leurs pays frontaliers leur sera profitable à toutes deux, comme le reconnaît d'ailleurs la Russie. Ainsi en mai 2007, le ministère des Affaires étrangères déclarait que « les relations avec les pays de la CEI constituent la principale priorité de la politique étrangère russe » et qu'« il est de l'intérêt de la Russie d'avoir pour voisins des États amicaux, florissants, démocratiques et stables »<sup>78</sup>.

L'UE aura cependant du mal à persuader la Russie que ses relations étroites avec les ex-républiques soviétiques ne constituent pas une manœuvre dirigée contre Moscou et qu'elles doivent être comprises comme la recherche d'un intérêt mutuel et non pas, conformément à l'optique russe, comme un jeu à somme nulle. Toutes les anciennes puissances impériales ont dû surmonter de sérieuses résistances psychologiques pour se réconcilier avec la réalité d'un territoire fort rétréci, et la Russie ne fait pas exception à la règle. Les documents russes officiels désignent l'ensemble des ex-républiques soviétiques par le terme « espace post-soviétique », qui semble choisi pour indiquer qu'il s'agit d'un espace unique dont la Russie fait partie et sur lequel elle continue de régner en maître. Dans cet espace, la politique russe est en grande partie élaborée et mise en œuvre par les membres de l'administration présidentielle et du Conseil de sécurité russe, et non pas par le ministère des Affaires étrangères, même si celui-ci y est dans une certaine mesure associé. Sergueï Narychkine, ancien vice-Premier ministre et membre du KGB, et Nikolaï Patrouchev, encore récemment directeur du FSB<sup>79</sup>, ont été respectivement nommés chef de l'administration présidentielle et secrétaire du Conseil de sécurité. Ces deux organisations sont donc dirigées par des siloviki, ce qui n'est pas sans importance pour la politique menée dans l'espace post-soviétique.

78 Ministère russe des Affaires étrangères, *A Survey of Russian Federation Foreign Policy*, rapport traduit du russe, Moscou, mai 2007.

79 Le FSB (Service fédéral de sécurité russe) a succédé à l'ancien KGB.

L'objectif poursuivi par la Russie est l'intégration économique, et si possible politique, afin de restaurer et de maintenir sa domination dans la région, notamment en matière de politique extérieure et de sécurité, domaines dont elle souhaite plus particulièrement garder le contrôle.

Cette conception s'oppose à celle de l'UE qui, conformément aux principes du droit international, considère qu'un État souverain décide seul de l'organisation de ses pouvoirs publics et de son adhésion à des structures politiques<sup>80</sup>. Ce qui implique qu'un autre pays – en l'occurrence la Russie – n'a pas à entraver l'exercice de ce droit, même si celle-ci est bien sûr autorisée à exprimer son point de vue et s'il est par ailleurs peu réaliste d'exiger qu'elle s'abstienne de toute action. Mais alors, la question de la conformité de cette action au droit international doit toujours être posée.

L'AIV suppose que la réponse se résumera parfois à un simple constat de non conformité (notamment en cas de menaces de recourir à la force). Très certainement, une importante zone grise demeurera. Il sera encore plus difficile de définir l'opportunité politique. Autrement dit : ce qui est juridiquement autorisé n'est pas forcément judicieux. Dans la vie courante aussi, une personne raisonnable tiendra compte des susceptibilités de ses voisins, qu'elles soient consacrées par la loi ou pas.

L'AIV est persuadé que d'éventuels conflits quant aux marches de la Russie ne pourront être évités que par une prise en compte maximale de ses intérêts et perspectives légitimes. Ce qui ne saurait signifier que la Russie obtienne de fait un droit de veto sur les décisions de l'UE. Cette dernière ne doit pas non plus fuir la confrontation si Moscou bafoue le droit des ex-pays soviétiques à disposer politiquement d'eux-mêmes. Les Pays-Bas et l'UE doivent rester fermement attachés au principe selon lequel un État souverain est libre de choisir les organisations dont il veut devenir membre. L'AIV estime que lorsque la relation entre l'UE et la Russie se soldera par une nette augmentation des avantages mutuels il deviendra plus facile de résoudre conjointement les conflits dans les pays de voisinage commun.

En ce qui concerne la sécurité dans l'espace post-soviétique, la question de l'élargissement de l'OTAN prend un relief particulier. Depuis la déclaration du récent Sommet de Bucarest, selon laquelle l'Ukraine comme la Géorgie pourront, après une

80 C'est ce que considère aussi le gouvernement néerlandais. Dans ses deux lettres à la Chambre des représentants, le ministre des Affaires étrangères indique que « les pays voisins doivent pouvoir se déterminer en toute liberté ».

préparation approfondie<sup>81</sup>, devenir membres de l'OTAN, ce thème domine le débat<sup>82</sup>. Alors qu'elle se voulait un compromis, cette déclaration a eu pour effet de pousser les deux candidats à multiplier les efforts pour satisfaire aux critères d'adhésion, tandis que le mécontentement et l'indignation de la Russie ont redoublé<sup>83</sup>. C'est à juste titre que les Pays-Bas, et avec eux l'Allemagne et quelques autres États, ont jusqu'ici agi avec prudence et retenue. L'OTAN doit attentivement peser les avantages et les inconvénients de cet élargissement. Parmi les éléments déterminants : le degré de démocratie des États candidats, la contribution militaire qui peut être la leur (ils ne doivent pas seulement être demandeurs mais aussi générateurs de sécurité), ainsi que les répercussions sur les relations avec les pays tiers. Sur ce dernier point, il faut tenir compte de l'existence de deux conflits gelés en Géorgie, auxquels la Russie pourrait activement prendre part d'un moment à l'autre. Compte tenu notamment de cet état de choses, l'AIV estime que la crédibilité de l'engagement à l'assistance mutuelle, prévu à l'article 5 du traité de l'OTAN, est en jeu.

### ***L'action en matière de conflits gelés***

Comme précédemment indiqué, Moscou a pour objectif de restaurer et de maintenir sa position dominante dans l'espace post-soviétique et applique à cet effet divers

81 Déclaration du Sommet de Bucarest publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue (à Bucarest) le 3 avril 2008. Voir l'article 23 : « L'OTAN se félicite des aspirations euro-atlantiques de l'Ukraine et de la Géorgie, qui souhaitent adhérer à l'Alliance. Aujourd'hui, nous avons décidé que ces pays deviendraient membres de l'OTAN. Ils ont l'un et l'autre apporté de précieuses contributions aux opérations de l'Alliance. Nous nous félicitons des réformes démocratiques menées en Ukraine et en Géorgie, et nous attendons avec intérêt la tenue, en mai, d'élections législatives libres et régulières en Géorgie. Le MAP représente, pour ces deux pays, la prochaine étape sur la voie qui les mènera directement à l'adhésion. Nous déclarons aujourd'hui que nous soutenons la candidature de ces pays au MAP. Nous allons maintenant entrer dans une période de collaboration intensive avec l'un et l'autre à un niveau politique élevé afin de résoudre les questions en suspens pour ce qui est de leur candidature au MAP. Nous avons demandé aux ministres des Affaires étrangères de faire, à leur réunion de décembre 2008, une première évaluation des progrès accomplis. Les ministres des Affaires étrangères sont habilités à prendre une décision sur la candidature au MAP de l'Ukraine et de la Géorgie ».

82 Le dossier « voisinage » offre davantage encore matière à conflit, notamment avec la question des quelque 20 millions de Russes installés dans les pays voisins, celle des relations énergétiques, de la Crimée ou du démantèlement de l'arsenal nucléaire sur les diverses bases militaires russes.

83 Voir par exemple l'article de Stephen Cohen, « Russia: The Missing Debate », *International Herald Tribune*, 3-4 mai 2008. L'AIV signale aussi que l'article 10 du traité de l'OTAN autorise l'élargissement de l'Alliance aux pays européens qui sont invités à la rejoindre. Selon la plupart des définitions, la Géorgie ne se situe pas en Europe mais en Asie. Elle n'aurait donc pas davantage vocation à devenir membre de l'OTAN que, par exemple, Israël ou l'Algérie. Sans révision de ce point du traité de l'Atlantique Nord, l'adhésion de la Géorgie conduira inévitablement à considérer l'Arménie et l'Azerbaïdjan comme étant eux aussi des pays européens. Ce qui serait incongru, surtout en ce qui concerne le second, qui a globalement fait partie de l'Iran jusqu'au XIXe siècle, et est essentiellement peuplé de Turcs musulmans dont la majorité vit dans la zone frontalière du côté iranien. Pour la Géorgie et l'Arménie aussi, les contacts avec l'Europe (c'est-à-dire en fait avec la Russie) datent du XIXe siècle. Avant cette date, ces pays ont surtout fait partie des royaumes turc ou perse. L'histoire des trois républiques transcaucasiennes est totalement asiatique. Supprimer le terme « européen » dans l'article 10 du traité de l'OTAN rendrait du reste possible l'adhésion de pays tels que l'Australie.

moyens. L'un d'eux est la défense, sous différentes formes, des minorités russes ou russophones dans les États faisant partie de cet espace. Un autre moyen consiste à faire pression en soutenant les régions séparatistes : la Transnistrie, qui a proclamé son indépendance de la Moldavie, ainsi que l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, qui ont fait sécession de la Géorgie. On parle ici de conflits gelés dans la mesure où, si le conflit n'est pas armé, les problèmes et les antagonismes sous-jacents couvent depuis déjà longtemps sans qu'une solution politique ne soit trouvée. Aucune des proclamations d'indépendance mentionnées n'a d'ailleurs donné lieu à une reconnaissance diplomatique, de la part de la Russie non plus. Mais l'appui que cette dernière fournit à ces régions rappelle à la Moldavie et à la Géorgie que la coopération de Moscou est indispensable au rétablissement de leur intégrité territoriale et qu'elles ont intérêt à mener une politique qui tienne compte de la Russie.

Ces derniers mois, l'approche russe de la Transnistrie d'une part et de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud d'autre part a montré une différenciation intéressante. Dans le cas du premier conflit, la Russie dit vouloir favoriser la réunification avec la Moldavie. Celle-ci a indiqué accepter de satisfaire aux exigences russes, notamment celle de la reconnaissance des droits de propriété des Russes auxquels le « gouvernement » de Transnistrie a vendu des entreprises et des biens immobiliers moldaves, et celle de la garantie d'une neutralité permanente. Celle-ci implique que la Moldavie ne puisse pas devenir membre de l'OTAN et afin d'empêcher toute adhésion future, la Russie veut en outre que cette neutralité soit garantie par les États-Unis, l'UE, l'OSCE et l'Ukraine. Le président moldave Voronin a fait savoir que son pays serait prêt à quitter le GUAM, organisation régionale regroupant la Moldavie, la Géorgie, l'Ukraine et l'Azerbaïdjan, et que Moscou considère comme antirusse.

Si les autorités séparatistes de Transnistrie sont soumises à une certaine pression de la part de la Russie, il en va tout autrement en ce qui concerne celles d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Le soutien russe à leur égard va croissant, avec un objectif clair : la ligne suivie par la Moldavie est montrée en exemple à la Géorgie.

La politique de voisinage de l'UE vise essentiellement à élever le niveau économique et politique des États voisins, à combler autant que possible l'écart de prospérité, à accroître la stabilité régionale et à intégrer peu à peu ces territoires dans son marché interne. Les mesures prises par la Russie vont parfois à l'encontre de cette politique. Ainsi, fin 2006, lorsque la Banque mondiale, le FMI et des donateurs occidentaux ont accordé 1,2 milliard à la Moldavie, la Russie a fermé son marché aux produits agricoles de ce pays essentiellement agricole et a augmenté le prix de son gaz pour le porter au niveau le plus élevé de toutes les républiques de l'ex-union soviétique<sup>84</sup>.

84 Pour des raisons politiques manifestes, la Russie a notamment stoppé ses importations de vin et d'autres produits agricoles en provenance de Moldavie entre mars 2006 et novembre 2007, celles en provenance de Géorgie (y compris l'eau minérale) étant toujours bloquées depuis mars 2006. Les importations d'Ukraine sont soumises à un embargo, comme l'ont été, entre novembre 2005 et décembre 2007, les livraisons de viande en provenance de Pologne. Voir les sites Internet suivants : <<http://economie.moldova.org/stiri/eng/74333/>>, <[http://www.kommersant.com/p-11498/r\\_500/wine\\_export\\_Moldova/](http://www.kommersant.com/p-11498/r_500/wine_export_Moldova/)>, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6194072.stm>>, <[http://www.kommersant.com/p-11033/r\\_500/wine\\_export/](http://www.kommersant.com/p-11033/r_500/wine_export/)>, <<http://uk.reuters.com/article/worldNews/idUKL0142079420071101?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0>>, <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4976304.stm>>, <<http://www.ceps.be/files/NW/NWatch15.pdf>>(p. 13), <<http://www.euractiv.com/en/trade/russia-lifts-embargo-polish-meat/article-169365>>.

Dans le différend sur la Transnistrie, l'UE et les États-Unis sont les observateurs du processus de négociation sur la réunification entre Chisinau et Tiraspol, la Russie s'étant opposée à ce qu'ils fassent office de médiateurs à ses côtés, avec l'OSCE et l'Ukraine. C'est sous la pression de cette dernière et de la Moldavie qu'elle a accepté en 2004 le statut d'observateurs de l'UE et des États-Unis, mais depuis, elle a essayé de limiter le plus possible le recours à ce cadre « 5+2 ». Durant quelques années, il n'y a eu aucune réunion de ce type, tandis que la Moldavie et la Russie tentaient de trouver un accord au niveau bilatéral.

Les problèmes comme ceux de la Transnistrie, de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud se règlent à l'échelon des chefs d'État et de gouvernement. L'AIV en conclut que si l'UE ou les États-Unis veulent exercer une quelconque influence sur ces questions, c'est à ce niveau qu'il faut agir, sous peine d'inefficacité. La difficulté est que les chefs d'État et de gouvernement occidentaux sont peu enclins à mettre les conflits gelés à l'ordre du jour de leurs discussions avec leurs homologues russes de crainte que cela nuise à leurs relations bilatérales. L'intérêt de l'UE dans la résolution de ces conflits est évident : au-delà du plan économique, elle contribue fortement à la stabilité des pays voisins concernés. Le rapport de la Chambre des Lords britannique, cité en introduction du présent avis, plaide également en faveur d'une concertation approfondie entre l'UE et la Russie sur tous les aspects de la politique européenne se rapportant au voisinage commun, ex-pays soviétiques tels que l'Ukraine et la Géorgie compris<sup>85</sup>. Selon l'AIV, l'UE pourrait intensifier son action en la matière, sans pour autant nécessairement se placer dans le registre de la confrontation : l'espace de sécurité extérieure offre en effet toutes les possibilités légitimes d'une coopération entre l'UE et la Russie, axée sur une résolution conjointe de ces conflits qui s'éternisent. L'AIV estime donc qu'une mission prioritaire du Haut Représentant de l'Union pour le PESC doit être d'étudier les possibilités d'instaurer avec la Russie une concertation permanente en la matière, afin de se rapprocher d'une solution qui fasse droit aux intérêts de toutes les parties. Avec la ratification du traité de Lisbonne, le Haut Représentant pourrait aussi, en sa qualité de vice-président de la Commission européenne, se servir des instruments de l'UE en matière de politique commerciale et de développement afin d'amener les parties à modérer leurs positions.

### ***Autres questions relatives à la politique de sécurité***

Outre les questions concernant les conflits gelés, la position des minorités russes en Estonie et en Lettonie, l'indépendance contestée du Kosovo et les différends sur la mise en œuvre du traité FCE, il existe bien d'autres désaccords notables en matière de politique de sécurité. Le plus sérieux concerne le projet américain d'installation d'un système de défense antimissiles balistiques en Europe, rejeté par la Russie. Jusqu'à une date récente, le dispositif défensif des États-Unis était dirigé vers la Chine et la Corée du Nord, comme en témoignent l'implantation d'équipements de détection à Hawaï, en Alaska et sur la côte ouest, ainsi que celle de missiles sur la base de Grand Forks, dans l'État du Nord-Dakota. Au cours des dernières années, les États-Unis ont acquis la conviction – à tort ou à raison – que l'Iran se prépare à devenir à terme une puissance nucléaire, disposant d'un arsenal adéquat de vecteurs. Dans cette hypothèse, et en admettant que les États-Unis restent les ennemis désignés de l'Iran, la mise en œuvre immédiate de contre-mesures est inéluctable selon la stratégie américaine en vigueur. La question est cependant de savoir si cette réponse doit prendre la forme du bouclier anti-missile proposé : l'AIV partage le scepticisme général quant à sa faisabilité technique et son efficacité.

85 Commission européenne de la Chambre des Lords, *The EU and Russia*, 22 mai 2008.

Ces contre-mesures présupposent que la trajectoire d'un missile atomique de longue portée lancé d'Iran en direction de la côte Est des États-Unis ne passerait pas par l'océan Pacifique mais par l'Europe<sup>86</sup>. D'où le placement d'installations de détection et de missiles anti-missiles sur cette trajectoire, notamment en Tchéquie et en Pologne. Un choix logique certes, d'autres régions auraient cependant pu être retenues, telles que la Lituanie ou certaines parties de la Russie méridionale. L'avantage d'une implantation en Tchéquie et en Pologne est qu'elle permet d'assurer une meilleure défense de la zone européenne de l'OTAN, ce qui peut être présenté comme un bonus afin de favoriser l'acceptation de ce projet par les États européens (il en est d'ailleurs allé ainsi lors du dernier sommet de l'Alliance).

L'opposition forte, et même exagérée selon certains, de la Russie est sans doute due davantage à sa volonté d'influencer le processus décisionnel occidental qu'à des motifs d'ordre militaire et stratégique. Pour elle, le système de missiles anti-missiles envisagé n'aura pas d'effet majeur : il sera implanté trop près des bases de missiles russes pour détruire les engins dirigés sur les États-Unis. En outre, compte tenu du nombre réduit de plateformes de lancement, le système peut être neutralisé par saturation (c'est-à-dire par le tir simultané d'un grand nombre de missiles). Selon l'AIV, il est donc exact d'affirmer, comme le font les États-Unis, qu'un bouclier antimissiles s'applique à la menace émergente de petites quantités de missiles de moyenne et longue portée<sup>87</sup>. Peu importe ici que les États-Unis, ayant sous-estimé la dimension politique de cette initiative, aient ainsi offert une occasion en or à la Russie. L'intervention de Poutine a en tout cas eu pour effet positif d'apaiser un certain nombre de tensions. Ainsi, il a autorisé le transport sur le territoire russe de matériel civil destiné à la FIAS en Afghanistan<sup>88</sup> et a conclu avec la Pologne un accord sur le commerce de la viande. La Russie s'est également montrée favorable à une coopération au sein des Nations unies à propos de l'Iran et sur la question palestinienne. L'affaire du bouclier antimissiles n'a en soi pas de répercussion directe sur les relations UE-Russie. Au vu de la réaction russe, c'est l'OTAN que Moscou considère comme son interlocuteur principal en la matière.

L'AIV relève que, jusqu'à présent, le dialogue sur la politique de sécurité est remarquablement absent des discussions entre l'UE et la Russie. Ce qui peut notamment s'expliquer par un rapport de force asymétrique : face à une UE dont l'influence repose essentiellement sur la force morale (*normative power*) et un arsenal d'instruments non militaires, se dresse une Russie faisant montre d'une nouvelle assurance. Si, malgré l'augmentation annuelle tacite du budget de la défense, le pays n'est lui aussi doté que d'une puissance militaire modeste (au sens de projection de puissance), il sait parfaitement exploiter ses ressources énergétiques. L'AIV estime qu'en matière de politique de sécurité, la seule coopération avec l'UE que la Russie

86 Ces missiles de longue portée sont conçus pour le lancement d'armes nucléaires à une distance de plus de 5 500 km. Ces armes sont désignées sous le sigle MBI (missiles balistiques intercontinentaux). Voir à ce sujet les informations du département d'État et du département de la Défense des États-Unis, *Proposed U.S. Missile Defense Assets in Europe*, Missile Defense Agency, 15 juin 2007, sur le site Internet : <<http://www.fas.org/irp/threat/missile/bmd-europe.pdf>>.

87 Les missiles à moyenne portée (IRBM, *intermediate-range ballistic missile*) sont conçus pour attaquer des cibles à une distance de 3 000 à 5 500 km.

88 Force internationale d'assistance à la sécurité de l'OTAN.

recherche vraiment et qui, de ce fait, ait quelque chance de succès, concerne les missions de paix.

### ***Conclusion***

L'AIV conclut que seule une approche non conventionnelle permettra de sortir de l'impasse dans laquelle se trouve l'organisation de la concertation avec la Russie sur la sécurité dans le voisinage, incluant les conflits gelés. Il faudra aussi reconnaître qu'une meilleure coopération entre l'UE et l'OTAN sur le terrain de la politique de sécurité s'impose pour mettre fin à la situation actuelle, dans laquelle la Russie tire profit du manque de cohésion de la politique et de la désorganisation de l'action du côté occidental.

Dans ce cadre, l'AIV s'est demandé si, compte tenu des circonstances actuelles, il ne serait pas judicieux que les pays occidentaux nomment trois « sages » qui seraient chargés de mener avec la Russie une concertation à haut niveau, portant sur l'ensemble de la problématique du voisinage commun, des conflits gelés et des questions de sécurité européennes concernant à la fois l'OTAN et l'UE. Ces personnalités pourraient être choisies parmi les anciens présidents, premiers ministres et, éventuellement, ministres pouvant se prévaloir d'une grande autorité. Les États-Unis, un grand et un petit pays européens en fournirait chacun un. Les États membres devraient impérativement leur accorder un mandat qui leur permette de négocier au niveau décisionnel adéquat.

## **V Conclusions et recommandations : propositions pour ouvrir de nouvelles voies**

### ***L'élaboration de la nouvelle relation***

L'AIV est parvenu à la conclusion que dans certains domaines d'intérêt mutuel ou complémentaire, l'UE peut établir avec la Russie une coopération fructueuse, que cette dernière continue à avoir des positions bien affirmées ou non. Le premier domaine concerné est celui des relations économiques, plus particulièrement celles relatives à l'approvisionnement énergétique. Pour les deux parties, le secteur de l'énergie est essentiel en termes d'intérêt mutuel. D'une part l'UE est grande importatrice de gaz et de pétrole russes, d'autre part le marché européen constitue un débouché vital pour la Russie. Contrairement à une opinion largement répandue, cette dépendance n'est donc pas unilatérale, mais réciproque. La hausse des prix des hydrocarbures (et donc du gaz) profite à la croissance d'une économie russe qui a un besoin pressant des technologies occidentales pour se diversifier. Les trois quarts des investissements étrangers directs proviennent désormais des États membres de l'UE. Les possibilités d'évolutions mutuellement avantageuses sont donc nombreuses et, outre le secteur de l'énergie, ceux de l'agriculture et de l'horticulture sont riches en opportunités pour les entreprises d'Europe de l'Ouest. Par ailleurs, les intérêts européens et russes coïncident en ce qui concerne la stabilité des pays qui leur sont voisins ainsi que la lutte contre les groupes terroristes et le crime organisé.

Pour l'AIV, le besoin de s'affirmer vigoureusement qui caractérise, pour de nombreux observateurs, l'attitude de la Russie, se traduit par la ferme défense de ses intérêts, l'assujettissement de la coopération à des conditions strictes et la volonté d'être reconnue comme une grande puissance. Bien que l'UE cherche à se manifester comme une « unité postmoderne » ayant fait table rase des règles de la politique de force classique, elle se heurte à la dure réalité : les rapports de force entre États continuent à compter, les citoyens jugent leurs gouvernements à l'aune des résultats arrachés dans les négociations avec les autres pays et le prestige national reste un important facteur d'influence. Dans le cas de la Russie, s'affirmer dénote aussi très certainement la volonté de situer la coopération avec l'UE sur le terrain de l'égalité et de la réciprocité. C'est là un aspect particulièrement important pour le ton comme pour le contenu du nouvel accord de coopération entre les deux parties.

Nous avons vu dans le chapitre précédent que les représentants russes perçoivent l'APC actuel comme paternaliste. Se considérant à nouveau comme une grande puissance, la Russie ne veut plus être « guidée » par l'UE sur la voie de la démocratie, de l'État de droit et de l'économie de marché. Ce rôle de guide de l'UE s'explique dans le cas de pays plus petits, dont la perspective d'adhésion est réelle, ou dont le niveau de développement est encore relativement faible (comme par exemple la plupart des pays ACP)<sup>89</sup>. Il était aussi compréhensible envers la Russie à l'époque de l'effondrement de l'Union soviétique et du recul marqué de la prospérité suite à l'échec de son économie. Mais cette approche est déplacée à l'égard d'une ancienne superpuissance en passe de se relever.

89 Il s'agit de 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique parties à l'accord de Cotonou, qui bénéficient de ce fait de relations commerciales privilégiées avec l'UE et sont éligibles à certains programmes d'aide européens.

La Russie a de son côté maintes fois exprimé le souhait d'élaborer sa relation contractuelle avec l'UE dans un nouveau cadre conceptuel. Ce qui se situe dans le droit fil de la volonté, pour ne pas dire l'exigence, d'être traitée d'égal à égal par l'UE, et d'ancrer cet équilibre dans les institutions. De fait, cela revient à dire que la Russie ne veut pas que lui soit appliqué le canevas défini par l'UE pour ses voisins. Elle estime en effet qu'il instaure une relation asymétrique, reposant sur l'idée qu'elle devrait, en tant que « partenaire junior », se plier aux règles, normes et valeurs de l'UE. Pour la Russie, moderniser n'est pas synonyme d'eupéaniser. Ce point de vue s'exprime dans le concept de partenariat stratégique en faveur duquel elle plaide, et explique peut-être sa préférence pour le terme de traité plutôt que celui d'accord.

Comment l'UE doit-elle réagir face à cette situation ? L'AIV constate en premier lieu que la Russie n'ambitionne pas d'adhérer à l'Union. Compte tenu notamment de la stature et de l'importance du partenaire russe, les relations UE-Russie doivent s'organiser dans un cadre spécifique. C'est en tant qu'égal que la Russie doit participer à l'élaboration de la nouvelle relation. L'UE doit évidemment tenir compte des considérations russes et ne pas se fonder uniquement sur ses propres priorités.

Ceci est également valable en ce qui concerne la forme du nouvel accord. Sur ce point, l'AIV a examiné le type de modèles utilisés par l'UE pour la coopération avec les autres grands pays. Comme indiqué plus haut, l'APC précédemment conclu avec la Russie reposait sur le système des instruments ouverts aux pays voisins de l'UE (la PEV et les instruments afférents). L'UE connaît cependant d'autres formes de coopération avec des pays tiers, par exemple les États-Unis avec lesquels elle a conclu en 1990 une Déclaration transatlantique sur les relations UE-États-Unis<sup>90</sup>. Celle-ci a conduit à l'adoption :

- d'un nouvel agenda transatlantique (en 1995) ;
- d'un plan d'action commun (également en 1995) ; et
- d'un partenariat économique transatlantique (en 1998).

La structure de la concertation, qui est par ailleurs semblable à celle existant entre l'UE et la Russie, prévoit une réunion semestrielle au plus haut niveau politique qui se conclut par des résolutions et des déclarations communes sur des matières spécifiques. Diverses formes de coopération et de contacts bilatéraux se développent selon les besoins à des niveaux inférieurs.

En vue de structurer la concertation, on plaide à Moscou pour l'instauration d'un conseil EU-Russie, par analogie avec le conseil OTAN-Russie. Le parallèle est cependant abusif, car l'OTAN est une organisation strictement intergouvernementale dans laquelle les décisions sont prises de façon conjointe. Pour les affaires relevant de l'UE, les seuls représentants des gouvernements réunis n'ont aucune compétence décisionnelle hors du cadre institutionnel de l'Union. L'AIV signale ici qu'il n'existe aucun conseil spécifique de concertation avec les États-Unis, ni d'ailleurs avec aucune autre grande puissance telle que la Chine ou le Japon, réunissant tous les États membres. Cependant, avec les États-Unis comme avec la Russie, un sommet semestriel a lieu au plus haut niveau politique. L'AIV conclut que, dans sa volonté d'être traitée comme une grande puissance, la Russie peut revendiquer des relations procédurales équivalentes

90 Voir le site Internet :

<[http://ec.europa.eu/external\\_relations/us/economic\\_partnership/declaration\\_1990.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/us/economic_partnership/declaration_1990.htm)>. On peut y consulter tous les documents pertinents ainsi que les déclarations et les projets publiés lors de chaque conférence au sommet.

à celles adoptées pour les États-Unis, ni plus ni moins. Cela signifie que l'UE peut envisager une coopération et des accords conformément aux compétences et aux responsabilités que lui donne le traité : elle peut conclure une convention cadre dans laquelle les espaces de coopération sont définis par des accords de secteur et nécessitent chacun un mandat propre. Ces espaces de coopération correspondent à ceux de l'APC actuel, qui sont conformes au cadre conventionnel de l'UE.

### ***Éléments pour une relation future équilibrée***

Après avoir répondu à la question de la forme à donner à la future relation avec la Russie, l'AIV va maintenant se pencher sur celle de son contenu. Dans tous les cas de figure, les intérêts énergétiques occuperont une place de premier plan. Ils relèvent de la coopération dans l'espace commercial et économique, que nous aborderons dans le prochain paragraphe. Nous aborderons ensuite l'espace de sécurité extérieure, et plus spécialement les relations avec le voisinage commun et les divers conflits gelés. Puis nous nous pencherons sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice qui concerne les questions de sécurité intérieure, de coopération judiciaire, de droits de l'homme ainsi que de visas. Après des considérations sur l'espace pour la recherche, l'éducation et la culture, nous terminerons ce chapitre en examinant comment le gouvernement néerlandais et le Parlement pourraient influencer de façon positive la relation Pays-Bas-Russie d'une part et UE-Russie d'autre part.

### **Recommandations**

#### ***a. concernant l'espace commercial et économique***

Il est de l'intérêt de l'UE comme de la Russie de favoriser le développement du commerce et d'encourager les entreprises à investir davantage. Pour cela, il est nécessaire d'établir des règles fixes, garantissant des perspectives stables et des comportements prévisibles. Ces règles devront être établies sur la base de l'adhésion russe à l'OMC (il ne s'agit donc pas de la réglementation européenne). L'AIV considère cette adhésion comme une condition indispensable au succès de la mise en œuvre d'un nouvel APC, qui ouvrira la voie à l'élargissement et à l'approfondissement des relations entre l'UE et la Russie dans le domaine commercial et économique.

#### *Recommandation n° 1 :*

*Afin d'assurer le succès de la mise en œuvre d'un nouvel accord de partenariat et de coopération dans le domaine commercial et économique, la Russie doit devenir au plus vite membre de l'OMC. L'AIV recommande donc que l'UE oriente sa stratégie de négociation en fonction de cette donnée essentielle.*

L'AIV précise que les négociations relatives à l'adhésion à l'OMC répondent d'emblée au principe d'égalité : sur ce terrain communautaire, l'UE (en l'occurrence la Commission européenne) négocie avec la Russie au nom de ses 27 membres. En outre, les négociations ne sont pas globales mais spécifiques et des calendriers détaillés sont établis. Si cela exige une certaine patience, ce n'est cependant pas inhabituel, comme le montre par exemple le déroulement des négociations avec l'Inde. Hormis la suppression des droits de douane, tout reste négociable, même après que l'adhésion à l'OMC est devenue effective, notamment les normes comptables, les garanties d'investissement et l'harmonisation des procédures de certification des produits importés par la Russie. Dès l'adhésion, toutes les règles de non-discrimination s'appliquent à toutes les marchandises, y compris le pétrole et le gaz.

Par ailleurs, l'AIV estime qu'il ne faut pas s'attendre à ce que la Russie ratifie la Charte de l'énergie, dont les aspects relatifs au commerce entreront cependant

automatiquement en vigueur avec l'adhésion à l'OMC. Fera encore défaut la protection des investissements, ce à quoi il ne pourra être remédié que dans le cadre des négociations OMC-plus sur un accord de libre-échange (ALE).

*Recommandation n° 2 :*

*Il ne faut pas s'attendre à ce que la Russie ratifie la Charte de l'énergie ; les négociations OMC-plus doivent inclure les clauses de protection des investissements (telles que prévues dans la Charte). Après l'adhésion de la Russie à l'OMC, un ALE devra fixer les règles de protection réciproque des investissements dans le domaine de l'énergie. L'élaboration d'un tel accord doit être le but ultime de la coopération économique.*

En ce qui concerne les investissements, la Russie a récemment fixé elle-même certaines règles. L'AIV juge cette évolution positive, dans la mesure où il existe désormais des règles là où il n'y en avait pas. Rien ne sert de négocier sur la multitude des questions relevant du chapitre de la coopération économique de l'APC actuel. Il importe de donner la priorité à l'adhésion à l'OMC, et de garder cet objectif en ligne de mire. Mais l'AIV préconise également la création d'une zone de libre-échange avec la Russie, élaborée conformément au mandat de négociation convenu au sein de l'UE. Encore une fois, tant que l'adhésion à l'OMC n'aura pas été obtenue, la coopération économique n'avancera guère, en dehors de l'apport actuel des groupes de travail administratifs.

*Recommandation n° 3 :*

*La création d'une zone de libre-échange avec la Russie n'implique pas seulement la suppression des barrières douanières mais aussi la mise en œuvre de dispositions OMC-plus, telles que les règles d'attribution des marchés publics, l'harmonisation de la fiscalité et celle de la certification des produits importés en Russie. C'est pourquoi l'agenda de la suppression (ou en tout cas de la diminution) des barrières commerciales tarifaires doit être élargi à celle des barrières non tarifaires.*

En ce qui concerne le marché de l'énergie, l'AIV remarque qu'il n'est toujours pas totalement libéralisé au sein de l'UE. La séparation entre la production, le transport et la distribution (séparation de la propriété) constitue sur ce point une difficulté particulière. Début juin 2008, les ministres de l'énergie de l'UE ont conclu un accord de principe sur cette question. Contrairement aux propositions faites à l'origine par la Commission européenne, il a été convenu, à l'instigation de la France et de l'Allemagne, qu'une séparation patrimoniale formelle des opérateurs énergétiques verticalement intégrés n'est pas nécessaire, s'il est garanti que les réseaux de distribution sont organisés comme des unités gérées de façon autonome. Cette position doit encore être développée et examinée par le Parlement européen. Sa portée est considérable. En effet, il peut s'avérer décisif de savoir dans quelle mesure les réseaux peuvent servir de garantie dans les dispositifs de financement des entreprises mères ou si les transferts de capacité de financement de l'entreprise de distribution vers l'entreprise mère sont possibles. Quoi qu'il en soit, cette modification de la politique de l'UE pourrait être intéressante pour des investisseurs étrangers, tels Gazprom, caractérisés par une forte intégration verticale.

*Recommandation n° 4 :*

*L'UE doit s'efforcer de parvenir avec la Russie à des accords réciproques sur les investissements dans le secteur énergétique, dans la ligne des dispositions afférentes de la Charte de l'énergie. L'assouplissement de l'exigence de séparation de la propriété pourrait faciliter la réalisation de tels accords.*

### ***b. concernant l'espace de sécurité extérieure***

L'AIV estime que l'UE doit expressément laisser la porte ouverte à la participation et au soutien matériel de la Russie à ses missions de paix en dehors de l'Europe. Il juge positive la volonté qu'elle a manifestée d'apporter une aide logistique à l'opération menée par l'UE au Tchad. Le souhait de la Russie d'avoir son mot à dire quant à la préparation et à la mise en œuvre des opérations pourrait être satisfait dans la pratique par des arrangements au cas par cas. Dans ce cadre, l'AIV souligne qu'il est d'usage, lors des négociations internationales de la PESC, qu'un groupe de contact réunisse les États membres de l'UE qui fournissent le gros des efforts. Si la Russie est disposée à prendre une part substantielle à une opération de maintien de la paix, rien ne s'opposera à ce qu'elle participe elle aussi aux discussions sur l'organisation, la répartition des tâches et le pilotage d'une telle opération, et donc à ce qu'elle rejoigne les pays européens concernés dans un tel groupe de contact ad hoc. Une structure particulière n'est pas nécessaire à cet effet. Ce n'est pas non plus le cas aux Nations unies, où cependant des commissions ad hoc peuvent être créées. Dès qu'une mission est décidée par le Conseil de sécurité, un comité des contributeurs est constitué pour toute sa durée et chargé d'en régler les détails. Tous les membres participant à l'opération y siègent. Un modèle semblable pourrait être repris en cas d'éventuelles missions communes de l'UE et de la Russie. Par ailleurs, toute forme de coopération renforcée peut être discutée lors du sommet semestriel ordinaire entre les deux parties.

#### *Recommandation n° 5 :*

*Des dispositifs pratiques, tels que les groupes de contact ad hoc et les comités de contributeurs, peuvent permettre à la Russie de faire entendre sa voix lors de la mise en œuvre d'opérations de maintien de la paix auxquelles tant la Russie que l'UE participent. L'Union doit alors faciliter la création de tels dispositifs.*

Parallèlement à la coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité en général, le voisinage commun est source d'intérêts convergents pour l'UE et la Russie, même si cette dernière envisage plutôt la question en termes de jeu à somme nulle. Dans ses documents de politique générale, le gouvernement russe affirme rechercher le développement d'États voisins amicaux et démocratiques. En ce qui concerne la sécurité dans les pays situés à l'Ouest et au Sud du territoire russe, l'UE et l'OTAN jouent chacun leur propre rôle sans aligner leurs efforts respectifs : cela pourrait pourtant contribuer à une plus grande stabilité de ces pays. Si le traité de Lisbonne est ratifié par tous les États membres de l'UE, le rôle charnière du Haut représentant pour la PESC dans ces questions sera encore renforcé. Le fait que sa fonction conjugue à la fois la responsabilité de la politique étrangère classique et les compétences communautaires pour les relations extérieures (politique commerciale et coopération au développement) devrait permettre une mise en œuvre plus cohérente de la politique de voisinage, y compris concernant les pays voisins communs.

L'UE et de la Russie ont un intérêt mutuel dans la sécurité et la stabilité de ces pays. Elles se consultent à propos de la Géorgie et de la Moldavie, deux pays connaissant des conflits gelés, pour lesquels l'UE nomme même chaque année des représentants spéciaux. Si un canal de concertation existe donc bien, celui-ci ne se situe cependant pas au niveau décisionnel, c'est-à-dire au plus haut niveau politique. Il faut y remédier.

Il est essentiel que l'UE reste fermement attachée au principe selon lequel un État souverain est libre de choisir les organisations internationales dont il veut devenir membre. La demande d'adhésion à l'OTAN de la Géorgie et de l'Ukraine marque bien

l'actualité de la question. Si, d'un point de vue géographique, le premier de ces pays ne peut être considéré comme faisant partie de l'Europe, politiquement, il y est pourtant rattaché. Cela amène à se demander s'il faut revoir la formulation de l'article 10 du traité de l'OTAN, qui prévoit la possibilité de l'adhésion d'États européens. L'AIV estime par ailleurs que le droit des États concernés à demander l'adhésion au traité de l'Alliance n'implique pas que celle-ci doive obligatoirement l'accorder. Il importe à cet égard que les pays de l'OTAN assument leurs responsabilités et considèrent attentivement dans quelle mesure un nouvel élargissement de l'Alliance renforcerait la sécurité en Europe orientale et dans le Caucase, sans perdre de vue son impact à long terme sur la relation avec la Russie.

*Recommandation n° 6 :*

*Les Pays-Bas doivent plaider, dans le cadre de l'UE, pour une réflexion de fond sur les voisins communs de celle-ci et de la Russie, basée sur une position européenne commune. Dans ses – éventuelles – nouvelles fonctions, le Haut Représentant PESC devra étudier comment structurer au mieux la concertation avec la Russie afin de renforcer, dans l'intérêt de toutes les parties, la stabilité dans les pays concernés.*

### **c. concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice**

Selon les parties concernées, la coopération avec la Russie dans le domaine de la sécurité intérieure se déroule de façon globalement satisfaisante. Ce jugement concerne particulièrement la coopération policière et judiciaire en matière de trafic d'êtres humains, de pornographie infantile et de cybercriminalité. L'AIV constate également l'absence de plaintes du côté européen concernant l'échange de renseignements au niveau stratégique (notamment le combat contre le terrorisme et contre la prolifération des armes de destruction massive). La convergence des intérêts en matière de lutte contre la criminalité financière, l'immigration illégale et la criminalité environnementale est suffisamment reconnue. La coopération porte également sur la surveillance des frontières Schengen. Il serait cependant judicieux d'examiner les résultats des projets communs menés sur ces différents terrains afin de mieux en cerner les effets concrets, jusqu'ici peu connus.

*Recommandation n° 7 :*

*L'AIV recommande de plaider auprès de l'UE pour une évaluation d'étape de la coopération actuelle dans les domaines indiqués ci-dessus. Les conclusions tirées permettraient de définir une poursuite pragmatique renforcée de cette coopération.*

Sur le terrain de la sécurité intérieure, un des sujets délicats est celui de la délivrance des visas, source d'embarras notable dans la relation mutuelle. La levée de l'obligation de visa s'avère en particulier un thème politiquement sensible et sera une affaire de longue haleine.

*Recommandation n° 8 :*

*En matière de visas, l'AIV recommande l'accélération conjointe des procédures de délivrance entre l'UE et la Russie, le prolongement de la durée de validité et la diminution du coût, ainsi qu'un effort commun vers l'exemption pour certaines catégories de personnes bien définies.*

Sur le terrain des droits de l'homme, les Pays-Bas et l'UE disposent de tous les instruments souhaitables et n'ont donc aucun besoin de nouvelles règles. La Russie est membre du Conseil de l'Europe, partie à la CEDH, membre de l'OSCE et partie aux principaux traités des droits de l'homme - tous liens entraînant des obligations, dont le

respect fait cependant défaut. Soulever avec les Russes la question des droits de l'homme exige une grande finesse de la part des pays européens. Une approche moralisatrice irait à l'encontre du but poursuivi. Par ailleurs, il importe que la Russie accorde aux organisations civiles la liberté de promouvoir la protection des droits fondamentaux des citoyens. Compte tenu de la législation russe, il est difficile, aux organisations des droits de l'homme – et à d'autres encore –, d'entretenir des contacts avec leurs homologues étrangères et, surtout, de toucher des fonds. Selon l'AIV, l'élargissement et la modernisation de l'économie russe devraient cependant, à long terme, contribuer à ce qu'une part plus importante de la société réclame la primauté du droit et la lutte contre le « nihilisme juridique ». C'est ce qui à la longue sera sans doute le plus efficace.

On est en tout cas en droit d'attendre de la Russie qu'elle respecte les normes de la CEDH en matière de droits de l'homme et de protection juridique. Faire en ce sens appel à sa responsabilité en tant que partie intéressée peut s'avérer plus prometteur. C'est ainsi qu'il faut lire l'insistance à réclamer la ratification russe du protocole n° 14. La réforme de la Cour européenne des droits de l'homme que ce protocole prévoit est d'une nécessité urgente, le fonctionnement du système juridique du Conseil de l'Europe étant en péril. Par ailleurs, un soutien pragmatique (s'appliquant par exemple à la réorganisation de la magistrature et la réforme du système pénitentiaire) peut aider la Russie à s'engager dans la bonne voie.

*Recommandation n° 9 :*

*L'UE doit continuer à réclamer avec insistance le progrès des droits de l'homme en Russie, ainsi que l'application par ce pays des décisions de la Cour européenne. C'est cependant le Conseil de l'Europe, et non l'UE, qui constitue le canal le plus direct pour rappeler la Russie au respect de la CEDH. Par ailleurs il incombe notamment à l'UE de lui demander d'assumer sa responsabilité envers cette organisation. Les États membres du Conseil de l'Europe doivent absolument poursuivre leurs efforts afin de persuader Moscou de coopérer à la réforme de la procédure de plainte auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.*

#### **d. concernant l'espace pour la recherche, l'éducation et la culture**

En principe peu sujet à controverse, l'espace pour la recherche, l'éducation et la culture se prête particulièrement bien au renforcement de la coopération UE-Russie. Les contacts entre citoyens, étudiants et professionnels peuvent susciter la confiance et ouvrir ainsi la voie à des projets communs plus intensifs. L'UE peut utiliser à cet effet ses compétences complémentaires dans le domaine de la recherche, telles que les définit le Septième programme cadre pour la recherche et le développement technologique. Si la politique en matière d'éducation et de culture relève essentiellement de la responsabilité des États membres, l'Union pourrait cependant favoriser la coopération dans ces domaines, notamment par le financement de la phase de démarrage. Cette coopération peut être élaborée aussi bien dans un cadre général que plus spécifique. Dans le premier cas, on peut penser à des programmes globaux, par exemple dans l'enseignement (primaire, secondaire et supérieur), ce qui demande un mécanisme de sélection pour l'attribution des fonds. Dans le second cas, l'action pourrait être définie par secteur. Outre le recours au programme cadre susnommé, la coopération dans l'enseignement supérieur doit être prioritaire, tout comme l'enseignement des langues et la connaissance de nos histoires et cultures respectives. L'élaboration de la politique d'égalité des sexes et de lutte contre la pauvreté par la Russie pourrait faire l'objet d'une recherche intéressante.

*Recommandation n° 10 :*

*L'AIV recommande de favoriser les échanges d'élèves, d'étudiants et d'enseignants entre les établissements d'enseignement, principalement supérieur et de recherche scientifique, ainsi que les institutions d'enseignement des cultures, des langues et des histoires respectives.*

De tels programmes d'encouragement auraient en outre un effet positif sur le tourisme à destination et en provenance de la Russie.

***e. concernant la possible contribution des Pays-Bas***

Un des principaux problèmes de la mise en œuvre de la politique européenne consiste à faire concorder les actions engagées envers la Russie sous l'autorité et au nom des instances de l'UE et les relations bilatérales que les États membres entretiennent par ailleurs avec elle. Il faut en effet rester réaliste. Il est illusoire de croire que ces pays, en particulier les plus grands, peuvent être contraints de se subordonner complètement à une politique communautaire de l'UE. Un pas important serait cependant franchi si les relations bilatérales étaient accordées à, du moins, certaines positions communautaires pouvant faire office de cadre politique général pour la promotion de la relation avec la Russie. Les Pays-Bas semblent être en position de jeter un pont entre la politique plus particulièrement menée par les grands États et la politique commune de l'UE.

*Recommandation n° 11 :*

*Au niveau européen, les Pays-Bas doivent s'efforcer de contribuer à l'élaboration d'un cadre politique général fixant la conduite à suivre par les États membres dans leurs relations avec la Russie. À cette fin, il serait utile d'élaborer une nouvelle stratégie de l'UE à l'égard de ce pays, qui tienne compte des importants changements qui y sont survenus.*

Les Pays-Bas sont un des principaux investisseurs en Russie, essentiellement par le biais des grandes entreprises, alors que ce pays offre des opportunités certaines aux petites et moyennes entreprises. Dans les domaines de l'agriculture et l'horticulture notamment, de vastes zones ont un énorme potentiel de développement. Les Pays-Bas pourraient exploiter leur position de pays agro-industriel de premier plan en contribuant activement à l'augmentation de la production alimentaire en Russie. Compte tenu de la flambée des prix des denrées alimentaires, qui touche prioritairement les pauvres au niveau mondial, une telle politique cadrerait avec les efforts de la Russie en matière de lutte contre la pauvreté et de réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Sur ce point, les intérêts de l'UE et de la Russie sont convergents.

*Recommandation n° 12 :*

*Si les Pays-Bas sont un investisseur majeur en Russie, ils pourraient cependant davantage stimuler l'apport des petites et moyennes entreprises néerlandaises, notamment dans l'agriculture et l'horticulture, au fur et à mesure des progrès accomplis par ce pays en matière de protection des investissements.*

Pour finir, les Pays-Bas doivent poursuivre, et si possible renforcer, les programmes déjà mis en place et visant à améliorer la qualité de la justice et de l'administration publique. Ceci vaut également pour les échanges dans le domaine de la science, de l'art et de la culture. Les visites parlementaires se déroulant de part et d'autre à l'échelon national devraient ne pas porter uniquement sur des thèmes d'actualité politique (tels que les droits de l'homme), mais aussi permettre les échanges sur les

expériences respectives, dans les pays de l'UE et en Russie, de l'exercice de la représentation populaire.

En résumé, l'AIV constate que c'est seulement après l'adhésion russe à l'OMC que les termes de la poursuite de la coopération commerciale et économique UE-Russie pourront être véritablement définis. Par ailleurs, le principal intérêt d'une bonne coopération réside pour les deux parties dans le renforcement de la sécurité en Europe, en particulier dans les pays du voisinage commun. L'UE et la Russie peuvent contribuer ensemble à résoudre les divers conflits gelés dans ces pays. Il incombe aux Pays-Bas d'œuvrer au recentrage du débat européen autour de ces deux points.

## **Annexes**

Au président du Conseil consultatif pour les  
questions internationales  
Monsieur F. Korthals Altes  
Boîte postale 20061  
2500 EB La Haye

*Date* 22 février 2008

*Référence* 140343/u/HesM/EN

Monsieur,

Les commissions Affaires étrangères, Défense et Coopération au développement (BDO) et Coopération européenne (ESO) du Sénat néerlandais ont débattu en réunion mixte, les 5 et 12 février derniers, de l'introduction d'une demande d'avis auprès de votre Conseil à propos des relations entre l'Union européenne et la Russie, aujourd'hui et dans l'avenir.

En vertu de l'article 17 de la loi-cadre sur les collèges consultatifs et de l'article 2 de la loi sur le Conseil consultatif pour les questions internationales, je sollicite donc par la présente l'avis de votre Conseil concernant les relations entre l'UE et la Russie.

#### **Contexte**

La Russie est à la fois le plus grand voisin de l'Union européenne et l'un des deux principaux voisins des pays situés à l'est de l'UE : le Bélarus, la Moldavie et l'Ukraine ; et dans le cas où la Turquie deviendrait membre : l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie. Ces dernières années, la Russie a adopté une politique étrangère nettement plus affirmée, en partie grâce à la forte augmentation de la valeur stratégique de ses réserves d'hydrocarbures, notamment le gaz naturel. Auparavant unique acheteur ou presque de ces réserves, l'UE doit désormais partager ce statut avec le Japon et des économies émergentes telles que la Chine et l'Inde. L'installation d'un bouclier antimissile dans l'est de l'UE, l'adhésion de la Serbie à l'Union et la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo viennent ajouter à la complexité du contexte géopolitique. Cela signifie qu'il est nécessaire d'envisager les relations entre l'UE et la Russie sous une perspective plus large incluant les pays de la CEI et les États-Unis, mais aussi à la lumière des rapports avec l'OTAN.

L'accord de partenariat et de coopération (APC) passé entre l'UE et la Russie arrive à échéance en 2008. Si les deux parties sont favorables à un nouvel accord, elles s'opposent encore sur ses termes. La Russie parle d'une nouvelle assise stratégique sans préciser laquelle, tandis que la plupart des États membres de l'UE souhaiteraient prendre comme point de départ l'ancien accord, basé sur l'existence de quatre espaces communs. Dans le domaine de l'intégration économique comme en matière de bonne gouvernance, de démocratisation et de droits de l'homme, l'UE tient un très vaste éventail de programmes et de moyens à la disposition de ses voisins, y compris la Russie, qui peuvent décider eux-mêmes sur quels terrains ils souhaitent coopérer avec l'Union. Après avoir été débattus au sein du gouvernement et au Parlement du pays concerné, les domaines choisis sont fixés dans un programme de coopération dont l'APC constitue le socle juridique. L'UE effectue ensuite un état des lieux permettant d'initier un suivi annuel de la progression des objectifs.

Certaines tendances actuelles de la politique russe sont alarmantes, notamment le retour en arrière en matière de démocratisation et d'indépendance des médias, mais aussi

l'impunité de graves violations des droits de l'homme, en particulier dans les zones de conflits gelés. La question est de savoir quel rôle le Conseil de l'Europe et l'OSCE peuvent jouer à cet égard et quelle peut être l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme. Le peu d'empressement de la Russie à ouvrir ses marchés et le manque de diversité de son économie sont également préoccupants. Depuis la chute de l'Union soviétique, la pauvreté a fortement augmenté tandis que la baisse démographique n'a jamais été aussi importante.

Il faut par ailleurs s'interroger sur les nouvelles possibilités que fournirait l'intensification des relations avec la Russie. Pensons à l'extension des activités de production alimentaire dans ce pays immense ou au renforcement de la sécurité énergétique de l'Union.

La demande d'avis porte sur les questions suivantes :

- Quels sont les scénarios possibles pour le développement des relations entre l'UE et la Russie, en supposant que la politique étrangère russe évolue vers (i) un partenariat constructif avec l'UE ou (ii) une attitude résolument indépendante, doublée d'ambitions géopolitiques ?
- Quel regard la Russie porterait-elle, dans le cadre de ces deux scénarios, sur la coopération avec l'UE en matière de paix, de sécurité et de justice ? Et, de façon plus précise, sur la coopération concernant la lutte contre le terrorisme, la démocratisation, la liberté des médias, le respect des droits de l'homme et la réflexion sur les foyers de conflits gelés ?
- Comment évoluerait la coopération économique avec l'UE dans le cadre de ces scénarios ? Il faudra en particulier considérer l'ouverture des marchés et la diversification de l'économie, par exemple via l'accroissement de la production alimentaire. Quelles sont les implications de ces scénarios pour l'approvisionnement en énergie de l'Union ou de ses membres à titre national ?
- Quelle serait, dans le cadre de ces scénarios, l'évolution de la coopération entre l'UE et ses pays limitrophes communs avec la Russie, en particulier l'Ukraine, qui envisage d'adhérer à l'Union, mais aussi le Bélarus, la Moldavie et les pays du Sud-Caucase ? Quelles opportunités ces scénarios offriraient-ils pour résoudre les conflits gelés qui existent en Moldavie, en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan ?
- Quels instruments l'UE pourrait-elle mettre en œuvre pour chacun de ces scénarios ? La politique européenne de voisinage (PEV), dont les programmes et les fonds s'adressent également à la Russie, servira de base. En quels termes et dans quelles conditions ces instruments pourraient-ils être élaborés ? Où se situe l'équilibre entre « la carotte et le bâton », entre les encouragements et les contraintes ?
- Quelle serait, dans ces deux scénarios, la contribution possible du gouvernement et du Parlement néerlandais au développement des relations entre la Russie et les Pays-Bas d'une part, et des relations entre la Russie et l'UE d'autre part ?

Espérant une réaction rapide, le Sénat attend votre avis avec le plus grand intérêt.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.

Yvonne E.M.A. Timmerman-Buck

## Liste des personnes consultées

### À La Haye

Ministère des Affaires étrangères, direction Intégration européenne,  
*Stefan van Wersch*, chef de la division Affaires extérieures (DIE-EX)  
Ministère des Affaires étrangères,  
*Kees Klompenhouwe*, directeur Europe de l'Est et du Sud-Est (DZO)  
Représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'UE, section Affaires économiques,  
*Mark Jacobs*, chef Europe orientale (Russie, Ukraine et Sud-Caucase)

Clingendael International Energy Programme (CIEP),  
*Coby van der Linde*, directeur, professeur de géopolitique et de gestion de l'énergie à l'université de Groningue

Energy Delta Institute à Groningue,  
*George Verberg*, président, ancien président de l'Union internationale du gaz et d'Eurogaz (organisations mondiale et européenne de l'industrie du gaz) et directeur général de la société N.V. Nederlandse Gasunie

### À Bruxelles

OTAN,  
*Herman Schaper*, représentant des Pays-Bas  
Comité politique et de sécurité de l'Union européenne,  
*Robert Milders*, représentant des Pays-Bas  
Commission européenne, direction générale Relations extérieures,  
*Michael Webb*, directeur adjoint Relations avec la Russie, politique de dimension septentrionale  
Conseil de l'Union européenne,  
*Carl Hallergård*, conseiller pour la Russie  
Représentation permanente de la Fédération de Russie auprès de l'Union européenne,  
*Nicolaï Kobrinets*, ambassadeur adjoint  
*Andreï Panyukhov*, conseiller senior  
*Igor Sevastyanov*, conseiller senior  
*Vladimir Epaneshnikov*, conseiller senior

### À Moscou

Centre Carnegie,  
*Dimitri V. Trenin*, directeur d'études  
Centre pour la sécurité européenne,  
*Tatiana G. Parkhalina*, directrice  
Centre pour le développement de la démocratie et des droits de l'homme,  
*Youri Djibladze*, président  
Douma,  
*Andreï Klimov*, vice-président du Comité pour les relations internationales  
Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie (MID)  
*Alexandre V. Grushko*, ministre adjoint  
*Mikhaïl Evdokimov*, directeur adjoint du département Coopération européenne  
*Vassili Koltyshev*, attaché Première division européenne  
*Vladimir Naidenov*, conseiller senior pour le Benelux, Première division européenne

Institut de Relations Internationales de Moscou (MGIMO)

*Mark Entin*, directeur du programme d'études européennes

*Mikhail T. Marchan*, directeur adjoint

Représentation permanente de la Commission européenne à Moscou,

*Marc Franco*, ambassadeur,

*Timo Hammaren*, chef du service Économie, Commerce et Agriculture

*Tanelli Lahti*, chef du service Politique

Interlocuteurs parmi la jeunesse russe

*Vsevolod Bolshakov*

*Ilja Konstantinovitc Haripov*

*Larisa Sadovnikova*

*Aleksei Tolstik*

*Vadim Terehov*

*Darja Tschesnokova*

Chefs d'entreprises néerlandais

*Maarten van den Belt*, VISA CMEA, directeur général

*Marc van der Plas*, KPMG Russie, associé et chef du département Corporate Finance

*Maarten Pronk*, Fortis, directeur du département Russie

*Bob Steetskamp*, Campina A.G., directeur général

*Herman Verstraeten*, Unilever, directeur général CEI

*Jacob Westerlaken*, PDG de Rosgostrakh verzekeringen

Participants aux dîners d'échange

*M<sup>me</sup> Nadia Arbatova*, Institut pour l'économie mondiale et les relations internationales

*Andreï Benedejcic*, ambassadeur de Slovénie

*Dimitri Bogachev*, Van den Ende Musical Entertainment Industry

*Konstantin Eggert*, correspondant de la BBC

*Pavel Felgenhauer*, journaliste

*Justin Harman*, ambassadeur d'Irlande

*Wim van der Harst*, Armée du salut

*Grigory Yavlinsky*, dirigeant du parti Yabloko

*Alexandre Kramarenko*, MID, directeur du département Planification de la politique extérieure

*Michel Krielaars*, correspondant du NRC-Handelsblad

*Fedor Lukyanov*, analyste de la revue Russia in Global Affairs

*Monseigneur Mark*, archevêque de l'église orthodoxe russe

*Andreï Mellvile*, professeur au MGIMO

*Monseigneur Antonio Mennini*, archevêque de l'église catholique romaine

*Andronik Migranyan*, député à la Douma

*Roger Munnings*, KPMG

*M<sup>me</sup> Natalia Narochnitskaya*, directrice de l'association Stichting Historisch Perspectief

*Alexandre Panov*, recteur de l'Académie diplomatique russe

*Sergueï Ryabkov*, MID, directeur du département Coopération européenne

*Frank Schauff*, PDG d'Association European Business

*M<sup>me</sup> Margarita Simonyan*, directeur de la chaîne de télévision Russia Today

*Andrew Somers*, président de la Chambre de commerce américaine

*Nikolaï Spasski*, directeur adjoint de l'agence fédérale russe de l'Énergie atomique  
*Andreï Zagorski*, professeur au MGIMO

Interlocuteurs pour le thème de l'énergie

*Helmer Horling*, Gasunie  
*Erik Houlleberghs*, Exxon Mobil  
*Jörg Kirsch*, ambassade d'Allemagne  
*Geoffrey Lyon*, ambassade des États-Unis

Intervenants de l'ambassade des Pays-Bas à Moscou

*Jan Paul Dirkse*, ambassadeur  
*Jos Douma*, chef de poste adjoint  
*Laura Birkman*, attachée agricole  
*Ed Hoeks*, consul général à Saint-Pétersbourg  
*Thymen Kouwenaar*, conseiller pour la Culture  
*Olga Ovechkina*, assistante du service politique  
*Marinus Overheul*, conseiller pour l'Agriculture  
*Richard Roemers*, second secrétaire du service économique  
*Peter Verheyen*, premier secrétaire du service commercial  
*Gerben Visser*, conseiller pour l'Intérieur  
*Erik Weststrate*, premier secrétaire du service politique

**Données concernant la Fédération de Russie<sup>91</sup>**

Superficie	17 075 200 km <sup>2</sup>
Population	142,1 millions (2007) ; 142,8 millions (2006)
Recul démographique	-0,474 % (estimation 2008)
PNB	780 milliards d'euros (2006)
PNB par habitant	5 460 euros (2006)
Coefficient de Gini (distribution des revenus)	41,3 (septembre 2007)
Inflation (prix à la consommation)	8,1 % (2007)
Budget de l'État	revenus 299 milliards de dollars US (2007) dépenses 262 milliards de dollars US (2007)
Dépenses militaires	3,9 % du PNB (2005)
Dette publique	6,2 % du PNB (2007)
Dette extérieure	384,8 milliards de dollars US (2007)

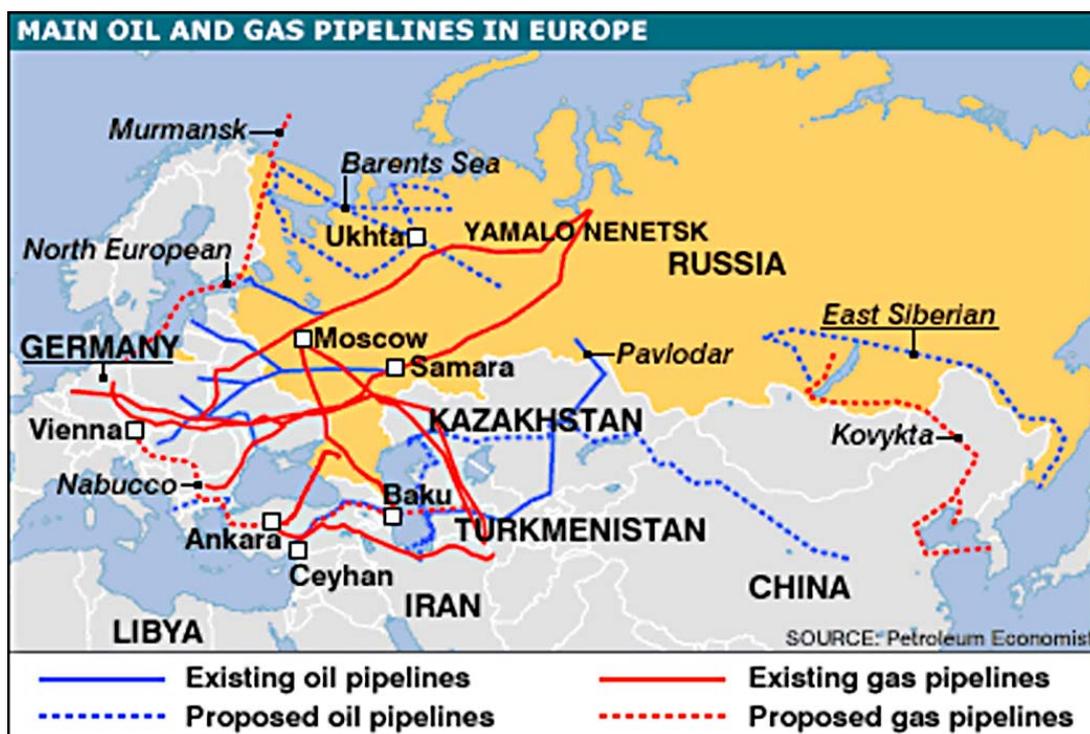
La Russie est membre du Conseil de sécurité de l'ONU, du G8 (depuis 1998), de l'OSCE, du Conseil de l'Europe, et elle est partenaire de l'OTAN depuis 1997. Elle prépare son adhésion à l'OMC.



<b>Valeur des exportations</b>	230,5 milliards d'euros (2006), dont 137 milliards vers les 25 pays de l'UE (60 %) et dont 91,1 milliards de produits énergétiques (66 %)
<b>Produits exportés</b>	pétrole et produits pétroliers, gaz naturel, bois et produits du bois, métaux, produits chimiques, produits de l'industrie civile et militaire.
<b>Partenaires à l'exportation</b>	Chine 5,4 %, Allemagne 8,4 %, Italie 8,6 %, Pays-Bas 12,3 %, Turquie 4,9 %, Ukraine 5,1 %, Suisse 4,1 % (2006)
<b>Valeur des importations</b>	104,6 milliards d'euros (2006), dont 71,9 milliards en provenance des 25 pays de l'UE (69 %)
<b>Produits importés</b>	machines, biens de consommation, médicaments, viande, sucre, demi-produits métallurgiques
<b>Partenaires à l'importation</b>	Chine 9,7 %, Allemagne 13,9 %, France 4,4 %, Italie 4,3 %, Japon 5,9 %, Ukraine 7 %, Corée du Sud 5,1 % (2006)

91 Sources : DG Trade, Russia, EU bilateral trade and trade with the world, 7 août 2007, voir le site Internet : <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113440.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf)> ; FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2008 ; Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, avril 2007, et CIA, *The World Factbook*, 2008.

Carte des principaux oléoducs et gazoducs dans la Fédération de Russie et les pays environnants<sup>92</sup>



92 Source : <<http://news.bbc.co.uk/nol/shared/spl/hi/guides/456900/456974/img/1152550748.gif>>.

**Liste des principaux sigles utilisés**

<b>ACC</b>	Accord de commerce et de coopération
<b>AIV</b>	Conseil consultatif pour les questions internationales
<b>ALE</b>	Accord de libre-échange
<b>APC</b>	Accord de partenariat et de coopération
<b>CEDH</b>	Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales
<b>CEDH</b>	Cour européenne des droits de l'homme
<b>CEI</b>	Communauté des États indépendants
<b>CIE</b>	Commission Intégration européenne (de l'AIV)
<b>DIE</b>	Direction Intégration européenne, ministère des Affaires étrangères
<b>DIE/EX</b>	Division Affaires extérieures de la direction Intégration européenne
<b>DZO</b>	Direction Europe de l'Est et du Sud-Est
<b>DZO/OE</b>	Division Europe orientale et Asie centrale de la direction Europe de l'Est et du Sud-Est
<b>ECFR</b>	Conseil européen des relations étrangères (European Council on Foreign Relations)
<b>EEE</b>	Accord sur l'espace économique européen
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>G8</b>	Groupe des huit pays les plus industrialisés
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>OSCE</b>	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
<b>OTAN</b>	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
<b>PDCP</b>	Pacte international sur les droits civils et politiques
<b>PDESC</b>	Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels
<b>PESC</b>	Politique extérieure et de sécurité commune
<b>PESD</b>	Politique européenne de sécurité et de défense
<b>PEV</b>	Politique européenne de voisinage
<b>PNB</b>	Produit national brut
<b>Traité FCE</b>	Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe
<b>UE</b>	Union européenne

## **Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français**

Tous les avis sont disponibles en anglais. Ceux marqués d'un seul astérisque le sont aussi en français.

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12\* LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES, *janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000\*\**
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*
- 20\* RÉSUMÉ D'AVIS : La coopération militaro-industrielle européenne, *mai 2001*
- 21\* ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION, *juin 2001*
- 22\* LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA RÉPARATION, *juin 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26\* LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE : rôle et orientations, *mai 2002*
- 27\* JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de dynamisme pour l'Union Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29\* CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « PRO-POOR GROWTH » DANS LES PAYS PARTENAIRES BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté, *janvier 2003*

- 30\* UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *avril 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33\* LE CONSEIL DE L'EUROPE : moins mais mieux, *octobre 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004\*\**
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004\*\**
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38\* LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME, *septembre 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberation produce deprivation?, *September 2004*
- 40\* L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE CONSEIL DE L'EUROPE, *février 2005*
- 41\* LA RÉFORME DES NATIONS UNIES : avis sur le rapport Annan, *mai 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: Stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS: *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN: *July 2005*
- 46 ENERGETIC FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005\*\*\**
- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: The importance of an integrated and multilateral approach, *January 2006*
- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOs AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*
- 53\* LE BENELUX, UTILITÉ ET NÉCESSITÉ D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE, *février 2007*
- 54\* L'OCDE DE DEMAIN, *mars 2007*
- 55 CHINA IN THE BALANCE: towards a mature relationship, *April 2007*
- 56 DEPLOYMENT OF THE ARMED FORCES: interaction between national and international decision-making, *May 2007*
- 57\* LE SYSTÈME DES TRAITÉS DE L'ONU RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME: renforcement graduel dans un contexte politiquement sensible, *juillet 2007*
- 58\* LES FINANCES DE L'UNION EUROPÉENNE, *décembre 2007*
- 59 EMPLOYING PRIVATE MILITARY COMPANIES: a question of responsibility, *December 2007*
- 60 THE NETHERLANDS AND EUROPEAN DEVELOPMENT POLICY, *May 2008*

\*\* Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative pour les problèmes de droit international (CAVV).

\*\*\* Avis émis conjointement par l'AIV et le Conseil général de l'énergie.

## **Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs**

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *10 December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *13 July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *9 November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *9 November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *15 May 2003\*\*\*\**
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *28 August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *12 March 2004*
- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Deadlock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *8 April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*
- 12\* RÉACTION À LA STRATÉGIE DES DROIT DE L'HOMME 2007, *novembre 2007*
- 13 Advisory letter AN OMBUDSMAN FOR DEVELOPMENT COOPERATION, *December 2007*

\*\*\*\* Joint report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ).