



REVUE
UE-RUSSIE

Numéro deux

Un rapport mandaté par le
Centre UE-Russie

Novembre 2006©

Sommaire

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introduction <i>Fraser Cameron, directeur par intérim, Centre UE-Russie</i> | 3 |
| Nouvel accord entre la Russie et l'Union Européenne <i>Sami Andoura et Marius Vahl</i> | 5 |
| L'espace économique commun est-il condamné ? <i>Katinka Barysch</i> | 11 |
| Relations UE-Russie : un tournant décisif <i>Nadia Alexandrova-Arbatova</i> | 17 |
| Perspectives de coopération UE-Russie en matière de politique étrangère et de sécurité <i>Arkady Moshes</i> | 22 |
| Coopération énergétique UE-Russie <i>Andrew Monaghan</i> | 27 |
| L'espace commun de la science, de l'éducation et de la culture <i>Mark Entin</i> | 33 |
| Justice et Intérieur : coopération UE-Russie <i>Olga Potemkina</i> | 39 |
| La régression institutionnelle de la Russie et ses conséquences sur la politique étrangère <i>Marie Mendras</i> | 46 |
| Contactez-nous | 49 |

Remarque

Les opinions exprimées dans cette publication ne sont pas nécessairement celles du Centre UE-Russie

Introduction

Ce deuxième numéro de la revue du Centre UE-Russie est consacré aux relations entre l'Union Européenne et la Russie, sujet d'une importance cruciale pour l'UE et qui recouvre de nombreux domaines : politique, sécurité, économie, commerce, énergie, justice, politique intérieure, éducation, culture, science et technologie.

Il est de notoriété publique que les accords précédents, à savoir l'APC (Accord de Partenariat et de Coopération) de 1997 et le partenariat stratégique de 1999, n'ont donné satisfaction ni à l'UE, ni à la Russie. Les négociations que l'UE espère pouvoir entamer avec la Russie dès le début de l'année prochaine pourraient être l'occasion à la fois de faire un bilan et d'élargir les horizons vers un partenariat renforcé.

Bien sûr, la question est de savoir quel type d'accord devra remplacer l'APC et quelles en seront les conséquences ? C'est le thème de l'article rédigé par Sami Andoura et Marius Vahl, qui envisagent plusieurs options, notamment l'abandon, la prolongation ou le remplacement de l'APC par un nouveau type d'accord. Les auteurs examinent également les fondations légales d'un nouvel accord éventuel, une analyse qui révèle toute la complexité du problème et du choix de l'article du traité sur lequel l'UE souhaiterait baser ce nouvel accord. Leur conclusion revient sur le problème récurrent de la compétence de l'UE et sur la difficulté à trouver un accord global et exhaustif susceptible d'être ratifié par les 25 (bientôt 27) états membres et par le Parlement Européen.

Katinka Barysch, qui examine les perspectives d'avenir de l'espace économique commun, estime que l'évolution des relations UE-Russie s'accomplit à un rythme désespérément lent et reflète l'état d'esprit qui accompagne la construction de l'espace économique commun.

A la base, l'adoption des quatre espaces communs lors du sommet UE-Russie de Saint-Pétersbourg en 2003 résulte du rapport d'un groupe de travail. D'autres Feuilles de Route ont par la suite été développées et adoptées au cours du sommet de Moscou en 2005. L'auteur, qui met en avant le peu de progrès réalisés dans le domaine de la réglementation commune, estime qu'il s'agit là d'un point essentiel en vue d'une coopération future. Elle estime également qu'un espace économique commun pourrait aider la Russie à diversifier ses activités afin que son économie soit moins dépendante du gaz et du pétrole. Sa conclusion démontre d'une part que les moyens de l'UE pour influencer la Russie sont trop limités et d'autre part que Moscou n'a aucune possibilité d'intervenir dans la formulation des lois et des réglementations de l'UE.

Les perspectives russes sur les futures relations UE-Russie sont analysées en détail par Nadia Arbatova. Selon elle, ces relations en sont actuellement à un tournant décisif et deux possibilités s'offrent à l'UE et à la Russie : partir chacune de son côté ou unir leurs efforts pour établir un partenariat sur un pied d'égalité. La Russie est toujours à la recherche de sa véritable identité, tandis que l'UE souffre d'une grave crise identitaire suite aux difficultés rencontrées vis-à-vis du traité constitutionnel. Nadia Arbatova reste néanmoins confiante et pense qu'un nouveau traité sera signé avec l'appui du Kremlin, des principaux ministères et des entreprises. La naissance d'un nouveau partenariat stratégique en l'UE et la Russie pourrait déboucher sur une Russie plus à la fois plus ouverte et plus transparente.

Arkady Moshes dresse un bilan de la coopération entre l'UE et la Russie dans les domaines de la politique étrangère et de la sécurité. Il estime que les apparences sont trompeuses et qu'en réalité il n'y a guère de coopération pratique entre les deux parties. L'auteur attribue cet échec à un certain nombre de facteurs, parmi lesquels l'absence de consensus en matière de politique étrangère au sein de l'élite à Moscou, l'impact de l'élargissement de l'UE, les différences de point de vue entre l'UE et la Russie et les doutes sur la capacité des membres de l'UE à agir de manière concertée

Selon Moshes, l'UE et la Russie partagent bon nombre d'intérêts en matière de politique étrangère et de sécurité et une solide coopération pourrait être établie si les deux camps parvenaient à résoudre leurs problèmes internes. La tendance actuelle semble cependant indiquer qu'un partenariat dans ces domaines est pour l'instant loin d'être prioritaire.

Andrew Monaghan examine un domaine aux enjeux de plus en plus importants : l'énergie. Il analyse en détail l'inquiétude de l'UE suite au comportement de la Russie envers l'Ukraine en janvier 2006 et la menace diffuse de voir la Russie vendre prioritairement ses stocks de gaz et de pétrole à l'Asie. Pour Andrew Monaghan, il est peu probable que la Russie se livre à un chantage vis-à-vis de l'UE, car elle se priverait alors de l'aide financière et technologique dont elle a besoin pour renouveler ses infrastructures vieillissantes. Il considère que l'Asie n'est pas pour la Russie une alternative viable à l'Europe, pour des raisons à la fois logistiques (manque de pipelines vers l'Asie) et politiques (relations avec la Chine). Les perspectives d'une coopération énergétique entre l'UE et la Russie sont plutôt bonnes, même si un certain nombre de problèmes doivent encore être réglés : adhésion de la Russie à la Charte de l'énergie (ou au minimum respect de cette dernière), amélioration de la transparence et adoption de mesures pour garantir la durabilité des stocks de gaz russes. Plus important encore, explique l'auteur, l'UE doit absolument définir une politique énergétique interne afin de garantir la cohérence de sa politique énergétique externe.

Mark Entin s'intéresse de plus près à la coopération très limitée entre l'UE et la Russie dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la science, de la recherche et de la technologie. Les deux parties semblent conscientes des problèmes existants et plusieurs groupes de travail et commissions cherchent à définir les meilleurs moyens de renforcer cette coopération.

Parmi les principaux problèmes, on dénombre la non reconnaissance des diplômes russes au sein de l'UE et le manque déprimant de jeunes européens étudiant le russe ou la Russie. L'auteur conclut cependant sur une note optimiste en affirmant que le potentiel de croissance de ces domaines est très important.

Olga Potemkina évalue la coopération dans les domaines sensibles que sont la justice et la politique intérieure. Elle constate que l'interaction dans ces deux domaines est en pleine progression, même s'ils ne font pas partie des priorités de l'APC actuel. Elle analyse les perspectives de libre circulation des personnes au sein de l'UE et en Russie et souligne le fait que les deux camps ont intérêt à s'associer pour faire face ensemble aux problèmes majeurs que sont le terrorisme, le trafic de drogue, le trafic humain, etc. L'auteur examine aussi les problèmes inhérents au système judiciaire russe, qui lutte encore pour devenir une véritable structure indépendante.

Enfin, Marie Mendras estime que la Russie du président Poutine est à la fois autoritaire et rigide et qu'elle est dirigée pour une élite peu encline à promouvoir l'ouverture des relations avec ses voisins européens. Selon elle, l'incapacité de l'UE à mettre en place une politique étrangère commune vis-à-vis de la Russie, conséquence d'un manque d'engagement, d'énergie et d'inventivité, est un frein majeur à l'évolution de la situation. Les états fondateurs sont critiqués pour leur attitude frileuse envers le gouvernement Poutine, attitude qui permet à la Russie de se cacher derrière un discours isolationniste. La solution ne peut venir que des nouveaux états membres de l'UE, qui parlent d'une voix plus ferme et n'hésitent pas à faire entendre leurs critiques.

Le recueil d'articles présentés dans cette revue donne une vue d'ensemble exhaustive de l'état des relations UE-Russie à la veille de négociations cruciales visant à remplacer l'APC. Tous ces articles sont empreints d'une dose de réalité salutaire et mettent en avant les bénéfices qu'il y aurait à développer un véritable partenariat stratégique, pour peu que tous les acteurs en aient la volonté politique. Espérons que nos dirigeants sauront saisir au bond cette formidable opportunité.

Fraser Cameron – directeur par intérim

Nouvel accord entre la Russie et l'Union Européenne : aspects légaux et politiques

Sami Andoura et Marius Vahl

Sami Andoura occupe la fonction de chargé de recherche du Programme des Affaires Européennes pour le *Royal Institute for International Relations* (IRRI-KIIB) de Bruxelles, un groupe de réflexion associé au ministère belge des affaires étrangères. Son principal travail couvre de nombreux domaines, notamment la politique étrangère de l'Union Européenne, la politique commerciale commune, la réforme du budget de l'UE, plusieurs aspects relevant du processus d'intégration de l'UE et le partenariat entre l'UE et la Russie. Il était membre de la mission belge qui s'est rendue à Moscou en juin 2006. Avant de rejoindre l'Institut, il a travaillé pour le Conseil de la Concurrence à Paris et pour un cabinet d'avocats britannique à Bruxelles.

Marius Vahl, chargé de recherche du *Centre for European Policy Studies* (CEPS) à Bruxelles depuis 2000, rédige actuellement une thèse sur les relations UE-Russie à l'université catholique de Leuven. Titulaire d'une maîtrise en relations internationales obtenue à l'université John Hopkins en 1999, il travaille au CEPS pour le *European Neighbourhood Programme*, qui couvre les relations entre l'UE et les pays voisins, en particulier les pays d'Europe de l'Est et les pays membres de l'AELE. Il a publié de nombreux articles sur la politique de voisinage de l'UE, en particulier sur les relations de l'UE avec la Russie, l'Ukraine, la Moldavie et les pays de l'AELE, ainsi que des articles sur l'initiative Dimension Septentrionale, l'eupéanisation, la prévention des conflits et la coopération régionale dans la région de la mer Noire.

Introduction

L'Accord de Partenariat et de Coopération (APC) forme la base contractuelle des relations UE-Russie. Etant donné que la période initiale de dix ans pour laquelle il a été conclu se termine en novembre 2007, il est probable que la question des futures relations contractuelles UE-Russie, cruciale pour le développement des relations à moyen et long terme, domine le programme bilatéral pendant les années à venir.

Trois choix s'offrent à l'UE et à la Russie concernant leurs relations post-2007 : abandonner l'APC sans le remplacer par un autre accord ; prolonger l'APC après l'expiration de la période de dix ans (ce qui arrivera automatiquement si aucune des deux parties n'intervient) ; ou enfin, conclure un nouvel accord bilatéral pour remplacer l'APC.

Les dernières discussions semblent indiquer que l'UE et la Russie ont choisi la troisième option et ouvriront les négociations pour un nouvel accord en 2007. Selon un communiqué de presse de la Commission Européenne daté du 3 juillet 2006, ce nouvel accord « constituera un cadre nouveau et plus ambitieux aux relations UE-Russie... et sera basé sur la reconnaissance de valeurs communes telles que la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit. » Il couvrira « l'ensemble de la coopération UE-Russie » et impliquera non seulement « un approfondissement progressif des relations commerciales et un développement ouvert et équitable des relations sur le plan énergétique, » mais aussi l'accomplissement « d'objectifs politiques ambitieux et d'une coopération en matière de sécurité extérieure. »

Ce projet soulève un certain nombre de problèmes sur les plans juridique et politique : d'une part, l'UE n'a jamais passé d'accord aussi ambitieux et aussi vaste avec un autre pays, et les traités européens ne donnent aucune indication claire quant à la manière de conduire un tel accord ; d'autre part, l'UE et la Russie se sont rapprochées et ont rencontré de nombreux obstacles, des obstacles qu'il faudra surmonter pour parvenir à un nouvel accord. De la réponse apportée à ces problèmes dépend le futur de la relation bilatérale qui unit les deux plus gros acteurs politiques de la scène européenne.

Aspects juridiques du nouvel accord

Le cadre institutionnel de l'Union Européenne est basé sur le principe d'attribution des compétences, ce qui implique que tout accord passé par l'UE doit s'appuyer sur un ou plusieurs traités sur le plan juridique. En conséquence, certains problèmes juridiques concernant le futur accord entre la Russie et l'UE doivent se référer à la division des compétences en l'UE et ses états membres, au risque d'ouvrir une nouvelle fois la boîte de Pandore qu'est le débat sur la fondation et l'étendue de la compétence communautaire, sujet délicat déjà abordé lors des précédentes négociations de l'APC actuel entre l'UE et la Russie.

Selon la Commission Européenne, le futur accord devra être exhaustif et couvrir un grand nombre de domaines de coopération. Cependant, ni le Traité ni la jurisprudence de la Cour de Justice Européenne ne prévoient de règles spécifiques pour la signature d'accords globaux ayant trait aux relations externes. Il existe donc de nombreuses possibilités quant à la nature d'un accord global comme celui-ci.

Tout d'abord, le futur accord pourrait être construit selon le modèle de l'APC de 1994 : un accord principalement commercial avec des retombées dans d'autres domaines. Un tel accord pourrait par exemple être conclu sur la base des articles 133 (politique commerciale commune), 175 (environnement), 170 (recherche et développement) et 300 du Traité de la CE.

Il serait également envisageable de conclure un traité d'association, même si cela ne réglerait pas la question du contenu de l'accord. L'article 310 CE fournit des directives pour la signature d'accords d'association, mais il est très bref et relativement vague quant à l'étendue et au niveau d'engagement de telles associations. Dans les faits, la Communauté suit une démarche pragmatique. Les traités d'associations existent sous diverses formes et varient des accords très poussés en termes d'échanges commerciaux aux accords beaucoup moins développés. Un traité d'association pourrait être très profitable à la relation UE-Russie.

L'accord pourrait avoir une étendue conséquente et contenir des éléments d'intégration économique, de dialogue politique et de tous les autres facteurs liés au partenariat. Les relations seraient d'autant plus flexibles que l'accord ne serait pas limité à sa base juridique initiale, comme c'est le cas actuellement pour l'APC. Il faut cependant prendre en compte l'idée reçue qui veut qu'un traité d'association avec un pays voisin ait pour objectif final l'accession de ce pays à l'UE.

Il est fort peu probable que la Russie ou l'UE souhaite donner une telle impression (la Russie l'a d'ailleurs clairement exprimé dans sa Stratégie à Moyen Terme concernant ses relations avec l'UE). D'un autre côté, un traité d'association pourrait être considéré comme une alternative à une adhésion à l'UE et marquer le point de départ d'un partenariat stratégique privilégié entre les deux acteurs.

Enfin, si les deux parties ont l'intention d'étendre le futur APC à des domaines tels que ceux couverts par l'Espace Commun sur la Sécurité Extérieure et/ou sur la Liberté, l'accord devra également être basé sur l'article 24 et/ou 38 du Traité de l'Union Européenne. Un tel scénario soulèverait bon nombre de problèmes qui affecteraient certainement la nature de l'accord ainsi que les acteurs impliqués dans sa signature.

Dans la mesure où cet accord aurait des conséquences sur les trois piliers qui soutiennent l'Union Européenne, il devrait s'agir d'un accord de type global, ratifié par la Communauté Européenne pour le premier pilier (politique commerciale commune, environnement, éducation, culture, recherche et développement) et par l'Union Européenne pour les éléments liés à la CFSP (*Common Foreign and Security Policy* – second pilier) et à la PJCCM (*Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters* – troisième pilier). Le problème étant que rien dans les différents traités ne prévoit la conclusion d'un tel accord global.

Au-delà de toutes ces considérations se pose la question de savoir si l'accord serait signé exclusivement par l'UE ou par l'UE et les états membres. L'actuel APC est un accord mixte (ratifié par l'UE et les états membres) car il sort du cadre des compétences de la Communauté Européenne. L'ambition affichée par les deux camps vis-à-vis du futur accord semble indiquer qu'il s'agira là aussi d'un accord mixte, avec toutes les contraintes de procédure que cela implique.

La procédure adéquate pour la négociation, la signature, la conclusion et la mise en œuvre d'un accord international par la Communauté Européenne est décrite dans l'article 300 EC. Cet article décrit le rôle du Conseil de l'UE, à qui revient la charge de prendre la décision (à l'unanimité ou à la majorité qualifiée) en fonction du type et du contenu de l'accord et selon les mêmes règles que celles utilisées pour la signature de l'accord. La Commission Européenne, en accord avec le mandat délivré par le Conseil, conduit les négociations sous la surveillance du Conseil, qui s'effectue par l'intermédiaire de comités spéciaux composés de représentants nationaux.

Un accord global multi-pilier serait cependant soumis à une procédure différente. L'article 24 TEU, qui contient les instructions relatives à la signature des accords internationaux relatifs aux premier et deuxième piliers, exige en effet que ces accords soient négociés par la présidence du Conseil, la Commission n'étant alors que « pleinement associée » au processus.

Deux négociateurs différents sont donc envisageables : la présidence du Conseil pour les sujets relatifs au CSFP et au PJCCM, et la Commission pour les sujets relatifs à la CE. Reste à savoir qui serait responsable de la négociation des aspects horizontaux tels que le préambule de l'accord et la mise en place d'un cadre international. On peut imaginer que le Conseil, ayant autorisé la Commission à conduire les négociations conformément à l'article 300 EC, demande à cette dernière de se charger des éléments réservés à la présidence et aux états membres pour des raisons d'ordre pratique.

En 1994, les états membres avaient déjà accepté de laisser la Commission se charger de la négociation de tous les aspects de l'actuel PCA (y compris ceux relevant de leur compétence restreinte), en collaboration avec le « Comité de l'article 133. » En conséquence de quoi la cohérence, l'unité et l'uniformité de la position de l'UE avaient prévalu. Un tel consensus serait souhaitable dans le cadre du futur accord. La nature complexe d'un accord de ce type soulève par ailleurs une nouvelle question : l'accord doit-il être conclu à l'unanimité ou à la majorité qualifiée ? Etant donné que certains éléments de l'accord devront être soumis à un vote à la majorité qualifiée tandis que d'autres seront soumis à un vote à l'unanimité, comment les institutions de l'UE devront-elles procéder ? Seront-elles obligées de soumettre chaque partie de l'accord à un vote séparé, ou serait-il concevable de voter pour l'accord dans son ensemble, sans distinction de parties et de type de vote ? Dans ce dernier cas, il est probable que le vote retenu serait le vote à l'unanimité.

Autre sujet de débat : le Parlement Européen serait-il prêt à donner son consentement à l'accord dans sa globalité, ce qui reviendrait à lui donner un veto sur toutes les questions relatives aux deuxième et troisième piliers, questions pour lesquelles il n'est pas compétent. On peut imaginer que les questions relatives à la CFSP pourraient être négociées par la Commission puis approuvées par le Parlement Européen, mais une telle situation serait très éloignée de la nature intergouvernementale de l'UE dans ce domaine. Toutes ces questions restent ouvertes et ne pourront être résolues que lorsqu'un consensus politique aura été atteint par l'ensemble des acteurs majeurs, et non par la Cour de Justice Européenne, qui n'est habilitée à exercer son pouvoir juridique sur les accords externes conclus par la CE que dans le cadre de sujets communautaires (sujets relevant du premier pilier).

Un accord mixte entraînerait une procédure de ratification pour le moins complexe, car les procédures de ratification des 27 (ou plus) états membres viendraient s'ajouter à la procédure de ratification de la Communauté. La longueur d'un tel processus, sans compter les retards probables, pourrait donner la fausse impression que l'UE rechigne à conclure l'accord, ce qui pourrait s'avérer problématique dans le cadre de négociations avec un partenaire parfois suspicieux comme la Russie. Il faut garder à l'esprit qu'un unique vote négatif de l'un des états membres pourrait sérieusement entraver l'entrée en vigueur de l'accord, même s'il faut cependant souligner que ceci n'est encore jamais arrivé dans le cadre d'un accord mixte conclu par la Communauté et ses états membres.

L'étendue du nouvel accord

Les aspects juridiques évoqués ci-dessus sont loin d'être les seuls problèmes potentiels relatifs au nouvel accord entre l'UE et la Russie. Nombreuses sont les questions concernant l'étendue de l'accord auxquelles il faudra apporter une réponse.

Il semble désormais clair que l'UE souhaite conclure un accord global avec la Russie, comme elle l'a déjà fait avec la plupart des pays voisins. Ces accords sont généralement constitués d'une centaine d'articles décrivant en détail (à l'aide d'annexes et de protocoles) la coopération des pays concernés dans de nombreux domaines. L'APC lui-même est d'ailleurs un accord de ce type, bien que le niveau d'engagement soit relativement bas comparé aux accords similaires précédemment signés par l'UE et les nations voisines.

L'un des arguments clé des opposants à un tel accord global est qu'il entraînera inévitablement des négociations longues et complexes et ralentira l'aboutissement du processus de ratification. En raison de la nature sensible de certains dossiers, il serait même possible que ce processus soit paralysé par un différend dans un domaine précis.

Il existe cependant plusieurs possibilités pour apaiser les craintes relatives à la signature d'un accord global entre l'UE et la Russie. Le communiqué de presse de la Commission précise que le nouvel accord constituera le « cadre » d'une relation bilatérale. Il est donc possible d'envisager un accord « cadre » dont l'étendue soit exhaustive et globale mais dont la longueur et le niveau de détails resteraient limités, ce qui permettrait d'éviter des négociations parallèles interminables. Des négociations détaillées concernant les divers domaines pourraient ensuite être menées séparément dans le cadre d'accords spécifiques à un secteur.

Les relations économiques et commerciales constituent la majeure partie des dispositions de l'APC et l'UE souhaite inclure la notion de libre-échange au futur accord, point à négocier une fois que la Russie sera devenue membre de l'OMC. L'adhésion de la Russie à l'OMC est attendue pour 2007, mais le processus a déjà connu de nombreux retards et l'accord de libre-échange entre l'UE et la Russie ne pourra pas être conclu avant que cette dernière ait rejoint l'OMC. De plus, un simple accord de commerce en franchise exigerait d'énormes concessions de la part de la Russie, car les tarifs douaniers de l'UE vis-à-vis de cette dernière sont bien moins élevés que les tarifs russes sur les imports européens.

Les ambitions des deux camps vont cependant au-delà d'une simple franchise, l'objectif avoué étant l'intégration économique basée sur les normes communes. Barrières non tarifaires et législation approximative seront sans doute les deux pierres d'achoppement du nouvel accord. L'APC inclut des dispositions pour l'adoption par la Russie de la législation européenne dans divers secteurs, mais la Russie ne semble pas prête à accepter une telle adaptation asymétrique. La Feuille de Route sur l'espace économique commun contourne le problème en évitant toute référence aux acquis communautaires, mais il faudra aborder ce sujet plus en détail pour espérer renforcer la relation économique et lui faire dépasser le stade de simple zone de libre-échange.

L'énergie, déjà au centre des relations UE-Russie, est devenue un sujet crucial depuis la crise énergétique entre l'Ukraine et la Russie début 2006. La gestion du problème énergétique sera là encore un sujet clé des négociations du nouvel accord. Bien que la Commission semble disposée à inclure l'énergie dans le nouvel accord, il reste à déterminer comment concilier cela avec la proposition d'un « accord énergétique global » faite à la Russie en juin 2006.

Dans tous les cas, l'UE et la Russie devront définir la manière dont les autres accords bilatéraux UE-Russie et les accords en cours de discussion s'intégreront au nouvel accord. En effet, s'il est dorénavant admis que ce nouvel accord remplacera l'APC, son statut vis-à-vis des autres accords UE-Russie reste indéterminé. Actuellement, des accords spécifiques concernant le commerce (acier et textile), la recherche et les relations entre Europol et la Russie existent déjà en complément de l'APC.

Ces accords spécifiques seront-ils incorporés au nouvel accord global ou continueront-ils d'exister parallèlement ? Il faudra également décider d'inclure ou pas les nombreux accords en cours de discussion (les Feuilles de Route sur les quatre espaces communs mentionnent de manière explicite des accords sur les investissements, la médecine vétérinaire, la pêche, la navigation satellite, le commerce de matériaux nucléaires, la facilitation de visa, la réadmission, l'assistance juridique mutuelle, Eurojust, Europol, la coopération judiciaire, les opérations de gestion de crise et la protection de l'information).

Ceci soulève une nouvelle interrogation, comme le souligne la dernière étude des relations UE-Russie publiée par la Commission (la communication 2004) : comment relier entre eux ces différents domaines ? Parmi les options possible, il serait envisageable d'inclure une clause légale calquée sur le modèle de la « clause guillotine » utilisée dans les relations UE-Suisse, qui stipule que plusieurs accords faisant partie d'un même ensemble doivent être ratifiés et entrer en vigueur à la même date ; Il serait également possible d'avoir recours à un lien « politique » plus souple, lien déjà utilisé dans les négociations avec l'OMC et la ratification du protocole de Kyoto en 2004, ou plus récemment dans le cadre des accords pour la facilitation de visa et de réadmission.

La nature de ces liens est une question essentielle dans la mesure où le nouvel accord devra être basé sur des valeurs communes. Alors que l'UE se montre de plus en plus inquiète des positions de la Russie sur un certain nombre de sujets fondamentaux (démocratie, droits de l'homme et état de droit), la Russie semble, elle, de moins en moins disposée à accepter un partenariat fondé sur les valeurs communes prônées par l'UE. Les états membres de l'UE eux-mêmes sont divisés sur l'équilibre à trouver entre « valeurs communes » et « intérêts communs ».

Cette recherche d'équilibre a généré de nombreux contentieux lors de l'établissement des Feuilles de Route, et le problème n'a finalement été résolu que par l'inclusion de vagues références à ces valeurs communes. Savoir dans quelle mesure la coopération et l'intégration doivent dépendre de l'adoption de valeurs communes sera très certainement une question cruciale dont dépendra la ratification du nouvel accord global entre l'UE et la Russie.

Conclusions

Etant donné que la volonté des deux parties est de définir tous les aspects de leur relation par l'intermédiaire d'un unique instrument juridique, le nouveau traité bilatéral entre l'UE et la Russie sera probablement un « accord global mixte multi-pilier. » Cet accord affectera l'équilibre entre les méthodes communautaires et l'intergouvernementalisme dans le processus de décision de l'UE. Par le passé, les relations externes ont déjà été source de conflit entre les institutions de l'UE, mais l'inclusion de la CFSP et de la PJCCM dans le nouvel accord risque de mettre à rude épreuve le processus décisionnaire de l'UE en matière de politique étrangère.

Un nouveau traité global tel que celui décrit ci-dessus confrontera également l'UE et la Russie aux problèmes déjà rencontrés et évités lors de l'élaboration des quatre Feuilles de Route sur les espaces communs (comme par exemple la décision de savoir si l'espace économique commun devait dépasser ou pas le statut de simple zone de franchise et se baser sur des normes et des réglementations communes). Enfin, les liens entre le nouvel accord et les précédents accord UE-Russie devront être définis, et il faudra décider si la relation doit être basée ou non sur des valeurs communes.

A la lumière de cette analyse, il semble évident que l'UE et la Russie doivent se préparer à de longues et difficiles négociations avant de pouvoir ratifier un nouvel accord global qui remplacera l'actuel APC.

L'espace économique commun est-il condamné ?

Katinka Barysch, spécialiste de l'Europe de l'Est et de la Russie, est entrée au CER (*Centre for European Reform*) en juillet 2002 au poste d'économiste en chef, après avoir occupé les fonctions d'analyste et de rédactrice pour l'*Economist Intelligence Unit* à Londres. Avant cela, elle était consultante à Bruxelles, où elle a participé à l'élaboration de la stratégie de la Commission Européenne envers les pays d'Europe de l'Est candidats à l'adhésion. Ses propres recherches ont pour thème la transition économique en Europe et l'élargissement de l'UE, ainsi que la coordination de la politique macro-économique européenne et la politique économique des réformes structurelles. Elle est également responsable du programme de recherche du CER sur la Russie. Ses domaines d'expertise sont la réforme économique, la coordination de la politique macro-économique et l'élargissement de l'UE.

Repenser les relations UE-Russie

Les relations UE-Russie sont depuis quelques années placées sous le signe de la désillusion mutuelle. C'était sans doute inévitable : dès le début de ces relations dans les années 1990, chacun des deux camps attendait beaucoup de l'autre sans vraiment le connaître. La Russie, en plein marasme économique et cherchant à se débarrasser de son passé communiste, était enthousiaste à l'idée de rejoindre la « maison Europe ». L'UE, de son côté, n'en demandait pas moins, espérant voir la Russie suivre l'exemple des pays d'Europe Centrale et de l'Est et s'engager sur la voie de la démocratie libérale et du capitalisme de marché. L'UE n'a donc pas ménagé ses efforts en termes d'aide financière d'aide commerciale et de conseils. Elle a même proposé de mettre en place un transfert graduel de ses propres lois, politiques et normes démocratiques dans le but d'aider la Russie à devenir un pays meilleur mais aussi pour préparer son intégration à l'Union. Officiellement décrite comme un « partenariat stratégique, » la stratégie de l'UE était surtout sur le fait que le Russie avait besoin de l'UE et qu'elle accepterait son aide.

Il est apparu vers 2003 que cette stratégie ne fonctionnait pas. La Russie, avec sa bureaucratie encombrante et son attitude souvent désinvolte envers la loi, aurait eu toutes les peines du monde à adopter les règles de l'UE, à supposer qu'elle l'ait désiré. Gagnant peu à peu en confiance, la Russie a même commencé à remettre en cause le postulat de base prévoyant son alignement avec les normes et les valeurs européennes. A l'origine de ce regain de confiance se trouvaient une montée inespérée du prix du carburant et une stabilité politique sans précédent sous la présidence de Vladimir Poutine. L'UE est alors devenue une spectatrice impuissante des agissements du gouvernement Poutine : mépris des droits civils, prise de contrôle des médias de masse, mainmise sur le secteur de l'énergie et attitude menaçante envers les petits pays voisins.

Entre-temps, les relations UE-Russie ont pour ainsi dire fait du surplace. En dépit d'un dialogue constant et d'une multiplication des accords de coopération et des groupes de travail, les progrès réalisés dans la plupart des domaines sont à peine perceptibles. Aujourd'hui, les grandes déclarations lors des réunions au sommet ne parviennent plus à masquer le fait que les deux grandes puissances n'ont pas la même conception de leur partenariat. Les relations quotidiennes sont gâchées par l'incompréhension et la méfiance. Pour combler le tout, les désaccords sont légion, qu'il s'agisse des élections en Ukraine et au Bélarus, des interruptions d'approvisionnement en gaz ou des taxes payées par les compagnies aériennes européennes pour survoler la Sibérie.

Russie – UE : quelques chiffres

| | EU-25 | Russie |
|-------------------------------------------|-------|--------|
| Population (millions) | 459 | 143,4 |
| Superficie (milliers de Km ²) | 3191 | 17075 |
| PIB (Md\$) | 13400 | 764 |
| PIB/habitant (\$) | 29200 | 5300 |
| Exportations (Md\$) | 3920 | 240 |
| Importations (Md\$) | 3960 | 125 |

Sources : Commission Européenne, EIU

L'UE et la Russie ont toutes deux commencé à repenser leur relation mutuelle, passant d'une diplomatie déclaratoire à une coopération pragmatique.¹ Alors que de nombreux observateurs parlaient d'une « crise » des relations UE-Russie, les deux camps enregistraient au contraire des succès multiples. Ainsi, au cours des trois dernières années, la Russie et l'UE ont trouvé un accord sur les termes de l'accèsion de la Russie à l'OMC ; étendu l'APC aux nouveaux états membres ; facilité la circulation des biens et des personnes entre Kaliningrad et le territoire russe principal ; débattu et trouvé un accord sur la mise en place de quatre « espaces communs » ; relancé leur plan de coopération en matière de défense et de sécurité ; ouvert de nouveaux forums de coopération comme le « conseil de partenariat permanent » pour les questions de transport ou un groupe d'experts étudiant la suppression des barrières commerciales ; promis de faciliter l'obtention des visas ; signé une déclaration de non-prolifération et un accord commercial ; ouvert un nouvel Institut Européen à Moscou afin que l'UE puisse former plus de spécialistes sur la Russie ; et intensifié la coopération dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et entre les forces de police russes et Europol.

L'expérience acquise après toutes ces années de coopération (frustrante par moment) est en elle-même précieuse. Elle a permis aux officiels russes de se familiariser avec le fonctionnement de l'UE, et vice-versa. L'UE et la Russie ont également appris à mieux se connaître et les diplomates passent désormais moins de temps à débattre des principes et des « valeurs communes » et mettent à profit le temps gagné pour discuter de l'impact des valeurs et des intérêts (parfois divergents) de chaque camp sur la coopération au quotidien.

Le commerce et l'espace économique commun

Le commerce et l'énergie sont au cœur de cette nouvelle approche car c'est dans ces deux domaines que les intérêts mutuels sont les plus forts. La valeur du commerce entre l'UE et la Russie a augmenté de 70 % en cinq ans et de 400 % en dix ans. En 2005, les revenus générés par le commerce avoisinaient les 163 Md€ (107 Md€ d'exportations de la Russie vers l'UE et 56 Md€ de l'UE vers la Russie). L'excédent commercial (50 Md€ l'année dernière !) est la plus importante source de devises étrangères pour la Russie.

Les sociétés européennes font également partie des plus gros investisseurs étrangers sur un marché russe en plein essor. Selon Eurostat, les investissements directs étrangers (IDE) de l'UE en Russie représentaient près de 20 Md€ en 2004 et ont encore augmenté depuis. De telles statistiques doivent toutefois être interprétées avec prudence, car une part importante des IDE européens sont en fait des capitaux en fuite russes rapatriés. Par exemple, Chypre et les Pays-Bas (terres d'accueil privilégiées des sociétés « boîte aux lettres » russes) représentent chacune 30 % des IDE en Russie. Malgré tout, il est indiscutable que les sociétés d'Europe occidentale investissent de plus en plus sur le marché russe.

Commerce UE-Russie, Md€

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

Source : Commission Européenne

Il n'est guère surprenant de constater que l'UE et la Russie ont fait de l'intégration économique la base sur laquelle bâtir un partenariat solide. Depuis le début des années

¹ Katinka Barysch, « The EU and Russia: Strategic partners or squabbling neighbours? », Centre des réformes européennes, mai 2004.

1990, les deux camps envisagent la construction d'un « espace économique commun » (EEC),² dans l'optique de donner à la Russie un meilleur accès au marché unique européen à condition que celle-ci aligne ses normes et ses règlements avec les acquis communautaires de l'UE.

En 2001, les deux parties ont commissionné un groupe d'experts pour diriger le processus et une équipe d'économistes pour mettre au point les détails.³ Mais en novembre 2003, date à laquelle le groupe d'experts a rendu son rapport lors du sommet de Rome, la feuille de route pour l'intégration économique n'était toujours pas fonctionnelle. Posant quelques principes de base, elle affirmait qu'il était encore trop tôt pour fixer des objectifs concrets. En dépit de ces difficultés, l'UE et la Russie ont depuis lors mis le concept « d'espace économique » au cœur de la tentative de glissement vers une coopération plus pragmatique. Au sommet de Saint-Petersbourg en mai 2003, l'UE et la Russie ont trouvé un accord pour la construction de quatre « espaces communs » : commerce et économie ; sécurité intérieure ; politique étrangère et sécurité ; science, éducation et culture.

Il a ensuite fallu deux ans pour mettre au point un plan de construction. Ces « feuilles de route » ont été adoptées au sommet de Moscou en mai 2005. Long de 52 pages, ce document dresse une liste des centaines de mesures et institutions envisageables mais ne contient que très peu de propositions concrètes et aucune échéance. Un expert l'a même décrit comme « un nouvel exercice en gestion courtoise de l'ambiguïté. »⁴

Conformément à l'accord sur les quatre espaces communs, le concept d'EEC inclut désormais l'énergie (voir par ailleurs dans ce numéro), mais son but premier reste la facilitation du commerce et des investissements et l'alignement des normes réglementaires russes à celles de l'UE. Malheureusement, l'UE et la Russie discutent de rapprochement juridique et d'harmonisation depuis maintenant près de dix ans et n'ont que très peu progressé dans ce domaine.

Encadré : la feuille de route de l'EEC

Sélection des mesures possibles à adopter en vue de la construction d'un espace économique commun entre l'UE et la Russie:

- Convergence réglementaire (ex : télécommunications, automobile, médicaments) ; augmentation de la transparence et ouverture d'un dialogue sur la réglementation ; définition des possibilités d'harmonisation des lois ; même chose pour les services financiers.
- Incitation publique : adoption par la Russie des pratiques européennes de marché par adjudication ; ouverture d'un dialogue.
- DPI : ouverture d'un dialogue sur la protection des droits de propriété intellectuelle ;
- adoption par la Russie de la méthode européenne d'application des lois de DPI.
- Concurrence : rapprochement des lois russes sur la concurrence des lois européennes et renforcement de leur mise en vigueur et de leur application, y compris les lois sur les subventions industrielles (aide de l'Etat).

² L'accord de partenariat et de coopération, signé en 1994 et effectif depuis 1997, stipule que « la Russie devra tenter d'aligner progressivement sa législation avec celle de la Communauté. » Le terme « espace économique commun » est apparu pour la première fois dans la Stratégie Commune de l'UE de 1999.

³ « Russian-European Centre for Economic Policy, Common Economic Space: Prospects of Russia-EU relations ». Taxis, 2002.

⁴ Michael Emerson, « Four common spaces and the proliferation of the fuzzy, » mémoire sur la politique n°71, Centre for European Policy Studies, mai 2005.

- Investissements : amélioration de la transparence et de la prédictibilité du climat d'investissement en Russie ; dialogue plus systématique avec l'UE sur les réglementations en matière d'investissement (et notamment notification des changements et évaluation de l'impact) ; renforcement du rôle des entreprises dans ce domaine ; amélioration de l'application de la réglementation dans l'ensemble des régions ; étude sur la possibilité d'un accord UE-Russie sur l'investissement.
- Politique économique/politique industrielle : ouverture d'un dialogue sur l'amélioration des conditions d'investissement interne, en particulier pour les PME ; ouverture d'un dialogue dans divers secteurs industriels (automobile, textiles, aérospatiale, exploitation minière et métaux, produits chimiques, etc.).
- Agriculture : alignement des normes alimentaires ; accord vétérinaire UE-Russie ou, au minimum, tentative de réduction des désaccords commerciaux.
- Commerce et douanes : utilisation de systèmes informatiques compatibles ; harmonisation des lois (sur l'évaluation des risques, par exemple) ; amélioration des douanes russes avec l'assistance technique de l'UE.

Jusqu'en 2005, l'UE et la Russie avaient pour objectif principal la signature d'un accord bilatéral permettant l'accession de la Russie à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et n'avaient que peu de temps à consacrer à la création de l'EEC. Cependant, depuis la signature de cet accord en mai 2005, l'UE essaye en vain de convaincre la Russie de mettre en place le rapprochement de législation nécessaire sans lequel l'EEC ne pourra pas exister.

De nombreux économistes russes et européens sont sceptiques quant à l'intérêt réel de l'EEC. Selon eux, l'écart entre le marché européen, strictement réglementé et bien développé, et le marché russe, dépendant du pétrole et en pleine transition, est trop grand pour que l'EEC soit autre chose qu'un cadre vide dans lequel aucune mesure concrète ne pourra être prise. Les experts russes ajoutent par ailleurs que seule une partie des acquis communautaires (en particulier la libre circulation des biens, des services, du capital et des personnes) serait bénéfique à la Russie, tandis certaines règles de l'UE, comme par exemple les normes sociales et environnementales, entraveraient la croissance russe. Enfin, la plupart des autres acquis n'auraient qu'un impact mineur, voir aucun impact.⁵

La Commission Européenne a répété plusieurs fois que la Russie n'aurait pas à appliquer l'ensemble des acquis, et certains états membres de l'UE craignent que celle-ci ne choisissent parmi les acquis que ceux qui lui sont favorables et rejettent les acquis qui lui semblent trop restrictifs ou trop coûteux, obtenant ainsi un avantage déloyal sur les autres pays.

Plus important encore : le concept de l'EEC est inadapté sur le plan politique. En effet, es pays souhaitant adhérer à l'UE sont fortement incités à appliquer les lois et la réglementation européenne, qui vont parfois à l'encontre de leurs intérêts. La Russie n'a cependant pas l'intention de rejoindre l'UE et l'UE ne l'a d'ailleurs pas invitée à le faire. La mise ne place de l'EEC impliquerait donc que la Russie se plie à des règles sur lesquelles elle n'a pas la moindre influence.

L'idée de base est donc la même que celle qui sous-tend l'EEE (Espace Economique Européen).⁶ L'EEE donne à des pays non membres de l'UE (Norvège ou Islande, par exemple) un accès total au marché unique européen, en échange de quoi ces pays appliquent les acquis dans tous les domaines appropriés. L'UE consulte les pays de l'EEE pour la création de nouvelles lois, mais l'avis de ces derniers n'a qu'une valeur consultative. Cette asymétrie a poussé plusieurs anciens pays membres de l'EEE à devenir membres de l'UE (Suède, Finlande et Autriche, par exemple). La Norvège et l'Islande ont pour leur part des problèmes spécifiques avec le modèle de l'EEE.

⁵ Vladimir Mau et Vadim Novikov, « Otnosheiya Rossii i ES: Prostranstvo Vybora ili Vybora Prostranstva? », *Voprosy ekonomiki* 6, 2002. Peka Sutela, « EU, Russia and the common economic space », *Bofit online*, numéro 3, 2005.

⁶ Tim Gold, « The European Economic Area as a model for the wider Europe, » article rédigé pour la réunion parlementaire de l'AELE, juin 2003.

Etant donné que la Russie est plus soucieuse de sa souveraineté que (par exemple) la Norvège, il serait difficile de lui faire accepter un modèle ressemblant de près ou de loin à l'EEE. Par ailleurs, les premières ébauches de l'EEC ne prévoyaient même pas de donner à la Russie le rôle consultatif qu'ont les pays membres de l'EEE.⁷ Les officiels et les politiciens russes ont fait savoir depuis le début qu'ils rejetaient l'idée d'être obligés d'accepter unilatéralement les règles de l'UE et ont réclamé un rapprochement juridique plus « équilibré, » dans lequel les deux parties convergeraient l'une vers l'autre et où les nouvelles lois se feraient après consultation mutuelle. Cette position se renforce un peu plus chaque année, à mesure que se répand l'opinion que l'idée de l'EEC est née à une époque où la Russie était faible. A présent que l'économie russe est en plein essor et que la stabilité politique a été restaurée, la Russie cherche à établir un « partenariat équitable. » Ceci semble constituer l'un des objectifs majeurs de la Russie en vue des futures négociations sur le nouvel accord UE-Russie devant remplacer l'APC (Accord de Partenariat et de Coopération).⁸

Les officiels de l'UE sont, pour leur part, inflexibles : un pays non membre de l'UE ne peut pas participer aux décisions internes. Ils ajoutent par ailleurs que les acquis communautaires sont un ensemble de lois complexes, résultat de plusieurs décennies de compromis délicats avec les autres pays membres, symbole des pratiques d'excellence internationales de l'UE et outil essentiel pour la construction d'un marché interne fonctionnel. En clair, l'UE refuse d'adapter ses lois pour la Russie. Le processus sera unilatéral ou ne sera pas.

Dans ces conditions, quelle est la solution ? Réalisant sans doute que la convergence réglementaire n'était pas la réponse adaptée, l'UE a suggéré en juillet 2006 l'ouverture de discussions sur un accord de libre-échange (ALE) dans le cadre des négociations post-APC. Pour l'instant, cette idée ne semble guère enthousiasmer la Russie, qui soupçonne peut-être l'UE d'accompagner son offre de libre-échange d'une exigence d'ouverture du secteur de l'énergie russe à la concurrence.

Quoi qu'il en soit, la « carotte » de l'ALE ne semble pas appétissante aux yeux de la Russie, pas assez en tout cas pour accepter des compromis sur les questions cruciales comme le secteur de l'énergie ou l'accès ouvert aux pipelines. S'il est vrai que les exportations vers l'UE représentent entre 15 et 20 % du PIB russe, il s'agit surtout d'énergie et de matériaux bruts sur lesquels la politique commerciale de l'UE n'a que peu d'incidence. L'UE, d'un autre côté, exporte vers la Russie des machines, des automobiles, des produits chimiques, des biens de consommation et des denrées alimentaires, même si le marché russe reste un marché relativement peu important (environ 5 % des exportations totales de l'UE en 2005). De plus, les deux camps se sont toujours accordés à dire qu'un accord de libre-échange n'aurait de sens qu'une fois que la Russie ferait effectivement partie de l'OMC. Le processus d'accession est cependant plus lent que ne l'avaient prévu les observateurs⁹, car Moscou éprouve de grandes difficultés à conclure un accord bilatéral avec Washington sur fond de relations Russie-USA assez tendues. En septembre dernier, Igor Shuvalov, conseiller de Poutine, a même laissé entendre que la Russie pourrait renoncer à son accession à l'OMC si Washington n'assouplissait pas ses exigences.

⁷ Marius Vahl, « Whither the CEES? Political and institutional aspects of closer integration between the EU and Russia, » dans « La politique étrangère de la Russie et ses implications pour l'Europe, » T. de Wilde et L. Spetschinsky (ed.), P.I.E.-Peter Lang, 2004

⁸ Michael Emerson, Fabrizio Tassinari et Marius Vahl, « A new agreement between the EU and

Russia: Why, what and when? », mémoire du CEPS n° 103, mai 2006.

⁹ Katinka Barysch, Pascal Lamy, Maxim Medvedkov et autres, « Russia and the WTO, » Centre des réformes européennes, décembre 2002.

Composition du commerce UE-Russie, Md€, 2005

| | Exportations UE>Russie | | Importations UE<Russie | |
|-------------------------|------------------------|------------|------------------------|------------|
| | Md€ | % du total | Md€ | % du total |
| Machines | 20.8 | 36.9 | 0.7 | 0.7 |
| Équipement (transport) | 5.7 | 10.1 | 0.5 | 0.5 |
| Prod. chimiques | 8.2 | 14.5 | 3.5 | 3.2 |
| Prod. agricoles | 8.0 | 8.8 | 2.4 | 2.3 |
| Pétrole & gaz | 0.3 | 0.6 | 68.7 | 64.4 |
| Textiles et habillement | 2.6 | 4.6 | 0.2 | 0.2 |

Source: Commission Européenne.

En accord avec la politique actuelle de spécialisation de la Russie, le gouvernement Poutine se concentre désormais essentiellement sur la robustesse de la demande en gaz et en pétrole et ne cherche pas à faciliter l'accès au marché de ses produits manufacturés. Ce choix de priorités est plutôt logique, mais il dénote également un certain manque de prévoyance. L'économie russe traverse une période de pleine croissance grâce à l'augmentation du prix du pétrole, mais elle est dangereusement vulnérable aux variations du marché international des produits de base. Les revenus de l'exportation, mais aussi le budget de l'état et les dépenses d'investissement sont intimement liés au prix du pétrole. De par leur nature même, les économies dépendantes de ressources sont particulièrement instables et les énormes revenus qu'elles engendrent sont source de f, mais elles sont également génératrices de népotisme, de crime et de corruption. Entre 2004 et 2005, la Russie est passée de la 90^{ème} à la 126^{ème} place sur la liste de 156 pays établie par le *Corruption Index*, et apparaît désormais aux côtés de pays comme le Niger, la Sierra Leone et l'Albanie.

Conclusion

Le président Poutine et ses conseillers sont parfaitement conscients de tous ces problèmes. Le gouvernement russe a lancé toute une série d'initiatives visant à diversifier l'économie pour la rendre moins dépendante des hydrocarbures et lutter contre la corruption galopante. Durant son premier mandat, Poutine a cherché à simplifier la réglementation et les procédures d'autorisation d'exploitation afin de faciliter la gestion des entreprises (des petites entreprises en particulier) et réduite les opportunités de pots-de-vin. Depuis peu, le Kremlin met en place un certain nombre de « zones économiques spéciales » destinées à attirer les investisseurs (nationaux et étrangers) des sociétés de haute technologie. Les préparations pour l'entrée à l'OMC ont également entraîné un certain nombre de changements, notamment la simplification des procédures de douane.

Il apparaît donc que le gouvernement russe sait ce qu'il doit faire pour rendre son économie plus ouverte, plus compétitive et plus transparente. L'UE pourrait donc en profiter pour « vendre » l'EEC à la Russie en le présentant comme la meilleure solution aux problèmes russes actuels, capable de dynamiser l'économie (hors secteur pétrolier) et de créer un environnement industriel sain. Si plus de produits russes étaient conçus en conformité avec les exigences de l'UE (par exemple les produits alimentaires ou les normes de sécurité), ils pourraient être vendus plus facilement sur le marché européen. L'UE pourrait également « récompenser » les réformes progressistes en annulant les dernières restrictions pesant encore sur les exportations russes (hors pétrole). Les règles de l'UE sont souvent synonymes de pratique d'excellence, elles sont donc mieux adaptées à une économie de marché moderne que la base juridique complexe, parfois contradictoire et souvent dépassée de la Russie. Appliquer les règles de l'UE à la politique de concurrence ou à l'incitation publique pourrait permettre de donner les mêmes chances à toutes les entreprises, contrairement à la situation actuelle où les grandes sociétés peuvent profiter de leurs relations pour étouffer les petits concurrents. En clair, la convergence réglementaire serait un bon moyen pour la Russie de diversifier son économie et de la rendre moins dépendante du gaz et du pétrole. La Russie doit voir l'EEC, non pas comme un fardeau imposé par l'UE, mais comme une formidable opportunité pour sa croissance économique.

Relations UE-Russie : un tournant décisif

Le Dr **Nadia Alexandrova-Arbatova** dirige le département d'Etudes Politiques Européennes au Centre d'Intégration Européen de l'Institut pour l'Economie Mondiale et les Relations Internationales à l'Académie des Sciences de Russie. Le département d'Etudes Politiques Européennes traite des aspects politiques de l'intégration européenne, de la sécurité européenne, de la politique étrangère russe vis-à-vis de l'UE et de l'OTAN, et de la prévention des conflits. Le Dr Arbatova est également directrice du Centre des Relations Internationales à l'Institut Européen de l'Académie des Sciences de Russie. Par ailleurs, elle occupe les fonctions de directrice des Etudes Politiques et de rédactrice pour le Comité « La Russie dans l'Union Européenne. »

De la crise au tournant décisif

Bien que la Russie et l'UE aient chacune des intérêts communs dans de nombreux domaines, notamment en termes de sécurité internationale et d'énergie, et des contacts aussi intensifs que fréquents, l'un des sujets de discussion à la mode est l'existence éventuelle d'une crise entre les deux partenaires.

Si l'on définit une crise comme la menace d'un effondrement des relations, alors il ne peut y avoir de crise entre l'UE et la Russie, tant l'interdépendance entre les deux partenaires est grande. Même en pleine Guerre Froide, l'URSS et les nations de l'Ouest parvenaient à coopérer dans de nombreux secteurs (commerce et maîtrise des armements en particulier), sans que cela affecte le caractère global des relations entre les deux blocs. Par contre, s'il l'on définit une crise comme un tournant décisif, une situation d'incertitude débouchant sur une décision majeure, alors l'absence d'objectifs stratégiques précis et de confiance mutuelle permettent d'affirmer que les relations entre l'UE et la Russie sont effectivement en pleine crise. Les partenaires sont à un carrefour de leurs relations et rien ne garantit qu'ils vont continuer dans la même direction.

Cette situation de crise n'est pas nouvelle. Bon nombre des problèmes inhérents aux relations UE-Russie après la désintégration de l'URSS ont acquis un caractère qualitatif, et les attentes mutuelles n'ont pas été comblées. L'UE espérait voir la Russie devenir du jour au lendemain une démocratie fonctionnelle adepte de l'économie de marché ; la Russie, pour sa part, attendait de la coopération avec l'Union Européenne un miracle économique qui lui aurait permis de trouver sa place dans l'Europe post-Guerre Froide.

Changements en Union Européenne et en Russie

Les deux partenaires sont actuellement en pleine phase de transition interne. Suite au rejet de la Constitution Européenne par la France et les Pays-Bas, l'UE traverse une crise majeure composée de trois éléments :

- crise de la précédente stratégie basée sur la mise en place simultanée (et censément aisée) de deux processus clé de l'intégration Européenne;
- aggravation de la crise liée aux institutions ;
- crise de légitimité, symbole du gouffre croissant entre les membres de l'élite politique de l'UE et leurs électeurs respectifs.

Afin de relancer une nouvelle stratégie d'intégration, l'UE doit pouvoir garantir la stabilité de ses frontières. De ce point de vue, la Russie est un voisin important pour l'UE, car la stabilité de l'espace post-soviétique, et donc de l'Europe au sens large, va dépendre de l'issue de la transformation domestique de la Russie.

La Russie est toujours à la recherche d'un statut international stable après le chaos de la première décennie post-communiste. Le président Poutine n'a jamais caché ses objectifs : bâtir un état solide, réduire les influences informelles de l'ère Eltsine et renforcer l'intégrité de la Fédération russe. Cette attitude est désormais bien acceptée par l'UE et les Etats-Unis, qui souhaitent en finir avec les errements de la période Eltsine.

Dans le même temps, et en plusieurs occasions, Vladimir Poutine a réaffirmé la vocation européenne de la Russie et sa volonté de procéder à des réformes d'économie de marché. Lors de son dernier discours au parlement russe (mai 2006), il a même désigné l'Union Européenne comme le principal partenaire de la Russie après les pays de l'ex-URSS.

Le futur des relations UE-Russie dépendra en grande partie des exigences des nations européennes possédant une longue histoire démocratique vis-à-vis d'une Russie encore sous le choc de la transition post-communiste entamée il y a tout juste 15 ans. La défiance à l'encontre de la Russie, née en partie de son héritage et en partie de son développement actuel, entraîne une distanciation progressive de l'UE, qui ne perçoit plus son voisin qu'en termes de « gaz, pétrole et armes nucléaires. » Si cette attitude persistait, elle aurait de graves conséquences sur l'évolution interne de la Russie et pourrait mener à une situation où les deux seules alternatives possibles seraient la coopération ou la confrontation.

En effet, en l'absence d'objectifs stratégiques clairement définis, le risque de voir la Russie confinée au rôle de fournisseur de matières premières existe indéniablement, tout comme la tentation d'utiliser l'économie à des fins politiques, ouvrant ainsi la porte à un possible conflit entre la Russie et les états membres de l'UE. Si l'UE veut que la Russie devienne un partenaire stable et fiable, il est urgent de modifier le scénario et d'en écrire un nouveau, dont les retombées seront bénéfiques pour la sécurité européenne et internationale, l'Union Européenne et la Russie.

Un cercle vicieux

En 2007, l'UE et la Russie devront débattre du futur de l'Accord de Partenariat et de Coopération (APC), soit pour le prolonger (en le modifiant un peu au passage), soit pour signer un nouvel accord. L'APC, proposé en 1994-1995 à la Russie, l'Ukraine, le Bélarus et la Moldavie en tant que niveau juridique minimum de relations, reste à ce jour le document de référence pour la coopération UE-Russie, même si les deux parties s'accordent à dire qu'il est à présent dépassé. L'APC représente une approche européenne purement technocratique de la Russie et des pays de l'ex-URSS et ignore totalement la question des objectifs stratégiques.

De plus, l'APC ne tient compte ni des transformations subies par la Russie, l'UE et le reste du monde, ni des expériences réussies et des nouveaux secteurs de coopération. Une fois que la Russie sera devenue membre de l'OMC, la section commerciale de l'APC n'aura plus aucune raison d'être. Quant aux relations politiques, on peut dire que la coopération UE-Russie au cours de la dernière décennie a fait voler en éclats les limites imposées par l'APC. Quelles qu'aient pu être les causes de mécontentement mutuel, l'UE et la Russie ont toujours collaboré pour résoudre les problèmes urgents de sécurité internationale (par exemple en Iran ou au Kosovo, dont le statut n'est pas encore défini).

Alors qu'approchait la date de l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe Centrale et de l'Est, Bruxelles s'est retrouvée confrontée au problème de ses frontières orientales et à la nécessité de définir sa politique vis-à-vis de la Russie et des zones appartenant à l'espace européen post-soviétique. Au sommet de Saint-Petersbourg qui s'est tenu en mai 2003, l'UE et la Russie ont décidé de renforcer leur coopération en créant quatre « espaces communs » à long terme dans le cadre de l'APC (espace commun économique ; espace commun pour la liberté, la sécurité et la justice ; espace de coopération en matière de sécurité internationale ; espace pour la recherche, l'éducation et les aspects culturels). Les décisions prises au sommet de Saint-Petersbourg ont démontré la volonté des deux camps d'élever le niveau de coopération dans pour autant modifier la base juridique. Cependant, le fait est que l'idée des quatre espaces communs de coopération ne peut être mise en application sur la base d'un accord limité et dépassé.

Le sommet de Moscou en mai 2005 a vu l'adoption d'un ensemble de feuilles de route destinées à servir d'instruments à court et moyen terme pour la création et la mise en place des quatre espaces communs. Le sommet de Londres d'octobre 2005 avait pour thème l'application pratique des feuilles de route, mais en dépit des bonnes intentions affichées, ces feuilles de route se sont avérées trop techniques pour fournir le soutien nécessaire à la mise en place de l'initiative de Saint-Petersbourg. Elles ne représentent de fait aucun véritable progrès.

La stratégie de Bruxelles vis-à-vis de l'espace post-soviétique est définie dans la Politique de Voisinage de l'UE, politique directement conçue pour stabiliser le voisinage immédiat de l'Union. Dans la première version de ce document (« Communication dans une Europe élargie »), critiquée par les cercles politiques et académiques russes, la Russie était placée dans le même groupe que les pays méditerranéens. Aucune priorité de politique de voisinage ne se dégagait clairement de cette version dans laquelle l'UE était considérée comme un espace intégral. La version finale (« Politique de Voisinage de l'UE ») exclut totalement la Russie de la stratégie européenne. Elle décrit la Russie comme « un partenaire stratégique de l'UE » tout en affirmant que les relations UE-Russie seront basées sur la création des quatre espaces communs de coopération.

Quel est le bilan des relations UE-Russie ? Un APC dépassé, une belle initiative impossible à mettre en application à cause de l'APC dépassé et une Politique de Voisinage de l'UE qui exclut la Russie et considère l'initiative de Saint-Petersbourg comme la base d'un partenariat stratégique. Ainsi qu'il vient d'être démontré, la situation est bloquée à moins de changements majeurs. En attendant, les relations UE-Russie sont prises dans un cercle vicieux.

Le seul moyen de sortir de ce cercle vicieux serait de créer une nouvelle base juridique pour mettre en application la décision de Saint-Petersbourg, ce qui renforcerait le partenariat UE-Russie et permettrait d'aborder d'autres problèmes, comme par exemple le dialogue sur l'énergie et les pays de l'ex-URSS. De plus, l'amélioration des relations UE-Russie sur la base d'intérêts et de valeurs communes réduirait fortement les chances d'un conflit d'intérêt vis-à-vis des pays de l'ex-URSS (Ukraine, Géorgie, Moldavie et Biélorussie). En d'autres termes, la stabilité de l'Europe élargie et l'efficacité de la coopération bilatérale face aux menaces internationales dépendent de la réponse apportée au « problème 2007 ».

Sans une nouvelle base juridique pour les relations UE-Russie, l'élargissement de l'UE aux pays de l'ex-URSS sera entravé par la Russie (malgré son attitude initiale positive sur la stratégie d'élargissement de l'UE). La dernière vague d'élargissement a démontré qu'en dépit du fait que l'appartenance à l'OTAN ne fasse en théorie pas partie des critères de sélection de Copenhague pour rejoindre l'UE, elle l'est cependant dans la pratique. Ces deux processus d'élargissement, présentés comme complémentaires, engendreraient de sérieux problèmes dans l'espace post-soviétique car cette zone géographique, contrairement à celle d'Europe Centrale et de l'Est, est encore instable.

L'heure de vérité

Il existe trois options de formalisation des relations UE-Russie par l'intermédiaire d'un accord après 2007 :

1. Prolongation de l'APC, comme stipulé dans l'article 106 de l'Accord, jusqu'à ce qu'une des deux parties estime nécessaire de le remplacer par un nouvel accord ;

2. Introduction de nouveaux amendements au texte existant pour tenir compte du niveau de « coopération avancée » et des véritables perspectives de développement des relations sur les 10-15 prochaines années ;
3. Préparation d'un nouvel accord.

Il y a maintenant un an, l'ONG russe « *Russia in a United Europe* » (www.rue.ru), créée pour encourager le partenariat entre l'UE et la Russie, a lancé une vaste discussion sur le « problème 2007. » De cette discussion sont ressorties plusieurs idées allant de l'approche minimaliste (« PCA + ») à une vision ambitieuse du nouveau traité. La prolongation de l'actuel APC en 2007, confirmation que les deux partenaires ne sont pas prêts à renforcer leurs relations, pourrait bien sûr être « adoucie » par une déclaration politique de « partenariat stratégique » et une série d'accords spécifiques à conclure à intervalles réguliers. Nombreux sont ceux qui, en Russie comme en Europe, souhaiteraient opter pour cette solution à coût minimum ne nécessitant pas la ratification d'un nouvel accord. L'idée directrice du comité « *Russia in a United Europe* » est la modernisation de l'APC par l'intermédiaire d'amendements modifiant radicalement le contenu du traité ainsi que son nom tout en préservant sa continuité juridique (pratique courante au sein de l'UE et de la Douma d'Etat de la Fédération Russe). L'accord ainsi renouvelé serait basé sur un partenariat stratégique avancé s'appuyant sur les quatre Espaces Communs, n'aurait pas de limite de durée et définirait chacun des quatre Espaces Communs.

Associations différentes

On croit souvent à tort que la principale différence entre partenariat et association réside dans le fait qu'une association a pour objectif final l'adhésion à l'Union Européenne. Pour plusieurs raisons, cette proposition n'est aujourd'hui acceptable ni pour Bruxelles, ni pour Moscou. La véritable différence entre l'APC et un accord d'association est que l'APC n'implique pas la libéralisation de la circulation des biens, des personnes, des services ou du capital, tandis qu'une association serait basée sur le libre-échange. L'APC mentionne bien la création d'une zone de libre-échange en tant que but ultime mais ne contient aucune indication pratique pour aller dans cette direction.

Par ailleurs, il existe plusieurs types d'accords d'association ne débouchant pas nécessairement sur une adhésion à l'UE : l'Accord Européen (pays d'Europe Centrale et de l'Est), l'Accord sur l'Association et la Stabilisation (Balkans occidentaux) et l'Accord Euro-méditerranéen (pays méditerranéens). L'Accord Européen mentionne l'adhésion à l'UE dans son préambule et dans les premiers articles. Les premiers articles de l'Accord sur l'Association et la Stabilisation avec la Macédoine et la Croatie ne parlent pas d'une éventuelle adhésion, mais le préambule désigne ces deux pays comme des candidats potentiels. Quant à l'Accord Euro-méditerranéen, aucune mention d'une possible adhésion à l'UE n'y est faite. Ce type d'association représente la forme minimale de coopération politique.

D'un point de vue juridique, les relations entre l'UE et l'AELE sont également une forme d'association, et même la forme d'association la plus élevée. Il est significatif de voir que bon nombre de partisans de l'autonomie russe prône un modèle de relations UE-Russie calqué sur les modèles suisse ou norvégien sans réaliser qu'il s'agit là de la plus haute forme d'association. Tous les pays membres de l'AELE (Suisse, Norvège, Islande et Liechtenstein) répondent aux critères d'adhésion à l'UE, mais préfèrent rester indépendants. Pour le comité « *Russia in a United Europe*, », une association entre l'UE et la Russie devrait ressembler à l'Accord sur l'Association et la Stabilisation et ne pas aborder le sujet de l'adhésion de la Russie à l'UE. Cette solution modérée ne convient néanmoins pas aux partisans d'une approche minimaliste, qu'ils soient russes ou européens.

Selon toute vraisemblance, l'APC sera remplacé par un nouveau traité basé sur les quatre Espaces Communs de coopération, qui constituent non seulement une fondation solide pour le traité mais aussi un excellent cadre dans lequel définir les objectifs stratégiques qui font actuellement défaut aux relations UE-Russie. Dans le meilleur des cas, la prospérité de ces Espaces Communs de coopération rendra caduque l'idée même de l'adhésion de la Russie à l'UE.

Point de vue officiel, point de vue commercial

La position officielle des dirigeants russes et des structures d'états responsables de la formulation et de l'application de la politique étrangère (principalement le ministère des Affaires Etrangères) est favorable à la création d'un nouveau traité basé sur les quatre Espaces Communs et agrémenté d'accords spécifiques par secteur. L'association n'est pas envisagée car le gouvernement désire que le partenariat UE-Russie se fasse sur un pied d'égalité. Le simple fait que le Kremlin comprenne l'importance d'un nouveau traité élargi avec l'UE est un signe très positif de l'évolution de la politique étrangère russe.

Comme dans tout pays où les entreprises sont en plein développement, il existe en Russie une tendance protectionniste, comme l'ont démontré les discussions sur l'accession de la Russie à l'OMC. Parallèlement, la communauté commerciale russe (en particulier les secteurs de l'acier et de l'énergie) est de plus en plus consciente du fait qu'un nouveau traité pourrait permettre l'introduction de lois plus précises et plus transparentes pour leurs activités.

Conclusion

L'année 2007, au cours de laquelle le destin de l'APC se jouera, peut sans exagération être décrite comme un tournant décisif dans les relations entre l'UE et la Russie et dans l'évolution de l'Europe post-soviétique. Comment traiter avec une Russie encore bien loin de la perfection ? Il serait peut-être bon de rappeler ici le conseil donné en 1951 par George Kennan dans son article « *America and the Russian Future*, » article dans lequel il prédit l'effondrement de l'URSS : « ... lorsque le pouvoir soviétique aura rendu son dernier soupir, ou lorsque ses personnalités ou son esprit changeront (car les deux issues sont possibles), ne soyons pas trop pointilleux avec les successeurs, n'essayons pas de savoir si leur caractère ou leur orientation politique correspondent à notre conception de la « démocratie. » Laissons-leur du temps, laissons-les agir comme le font les Russes et régler leurs problèmes internes à leur manière. Les voies empruntées par les peuples pour atteindre la dignité et la lumière font partie d'un processus long et complexe d'histoire nationale. Rien n'est plus incompréhensible aux yeux d'un étranger, et rien que cet étranger puisse faire ne sera bénéfique. Il existe, comme nous allons le voir, des éléments du futur état russe envers lesquels le reste du monde peut nourrir une inquiétude légitime, mais la forme de gouvernement choisie ne figure pas au nombre de ces éléments, à condition qu'elle ne dépasse pas certaines limites bien définies au-delà desquelles règne le totalitarisme. »

2007 sera sans le moindre doute une année charnière des relations UE-Russie. Les deux parties seront probablement soumises à la tentation de procéder à un minimum de changements, mais seul un nouveau traité basée sur une vision stratégique d'ensemble permettra à la Russie de trouver enfin sa place dans l'Europe moderne.

Perspectives de coopération UE-Russie en matière de politique étrangère et de sécurité

Arkady Moshes est un chercheur du programme UE et Russie pour le FIIA (*Finnish Institute for International Relations*). Titulaire d'un doctorat en histoire des relations internationales (« La politique étrangère britannique dans les années 1980, » Institut Européen, Académie des Sciences d'URSS, 1992), il est spécialiste des sujets suivants : relations Russie-Europe ; politique russe envers les pays occidentaux de l'ex-URSS et les états baltes ; politique étrangère et politique intérieure de l'Ukraine ; politique étrangère et politique intérieure du Bélarus ; construction de région dans les pays baltes et en mer Noire ; problème de Kaliningrad. Il est l'auteur de plus de 90 articles académiques et le co-auteur de plusieurs rapports du Conseil Russe sur la Politique Etrangère et la Défense.

La coopération UE-Russie en matière de politique étrangère et de sécurité est désormais un fait bien établi. Dans les documents officiels, cette coopération est souvent présentée comme un élément clé du partenariat naissant. La stratégie russe à moyen terme vis-à-vis de l'Europe, présentée en 1999 et valide jusqu'en 2010, prévoit la création d'un système de collectif de sécurité à l'échelle du continent. Lors du sommet de Paris en octobre 2000, les deux parties ont décidé de développer cette coopération sécuritaire, décision d'autant plus importante que les relations Russie-OTAN étaient à ce moment-là particulièrement tendues suite à la campagne menée par l'OTAN contre la Yougoslavie.

Les événements tragiques du 11 septembre ont entraîné un renforcement du partenariat UE-Russie sur le plan sécuritaire, ainsi qu'on a pu le voir au sommet de Bruxelles en octobre 2001, sommet au cours duquel l'UE et la Russie ont conclu un accord de coopération dans la lutte contre le terrorisme international. A Saint-Petersbourg, en mai 2003, UE et Russie ont décidé de créer (en même temps que trois autres espaces communs) un espace commun sur la sécurité extérieure. Deux ans plus tard, une « feuille de route » a défini en détail certains aspects de la coopération comme le contre-terrorisme, la non-prolifération des armes nucléaires, le contrôle des exportations nucléaires, la gestion de crise et la protection civile.

En principe, Russie et UE devraient travailler en étroite collaboration en matière de sécurité et de politique étrangère, car elles partagent de nombreux intérêts. Elles sont toutes deux menacées par l'émergence de nouvelles menaces telles que le terrorisme. Elles sont toutes deux favorables à un ordre mondial stable. Elles peuvent mutuellement renforcer leur position dans les dialogues avec le monde islamique, accroître la stabilité dans leur voisinage immédiat et, si nécessaire, s'opposer aux actions des Etats-Unis. De plus, la Russie a tout intérêt à considérer la coopération dans ce domaine comme un sujet prioritaire, car ses revendications de relation égalitaire avec l'Europe ne sont nulle part ailleurs plus justifiées.

La réalité, cependant, contredit cette brève analyse. La plupart des experts font preuve d'un profond scepticisme quant à l'état actuel et aux perspectives des relations UE-Russie en matière de politique étrangère et de sécurité. Dov Lynch, de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne, a décrit ces relations comme « un dialogue de sourds » duquel ne sont sorties que « peu, voire aucune, de propositions conjointes » (*The Washington Quarterly*, printemps 2004). Tuomas Forsberg, un chercheur finlandais, s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles aucun partenariat UE-Russie en matière de sécurité n'a été signé, considérant cet échec comme un axiome (*Revue sur les affaires étrangères européennes*, été 2004). Michael Emerson, expert reconnu et ancien médecin, s'est penché sur la gestion de crise prévue par l'espace commun sur la sécurité extérieure et a jugé le document « vide » et « décevant » (mémoire du CEPS, n° 71, mai 2005).

Les 18 premiers mois de mise en application de la « feuille de route » n'ont fourni aucun élément permettant de contredire ces affirmations. Aucun des deux camps ne semble désireux de renforcer ces secteurs de coopération, ce qui signifie qu'à moyen terme cette coopération sera dictée, non par des intérêts stratégiques, mais par des intérêts bureaucratique, et sera développée au jour le jour plutôt que de manière cohérente et structurée. Par ailleurs, l'absence de position cohérente de l'Union entraînera inévitablement une multiplication des négociations bilatérales entre la Russie et les états membres de l'UE, et les divergences d'opinion sur le futur du voisinage commun ne seront pas résolues.

Transformer la Russie

Pour expliquer ce constat, on peut distinguer quatre « ensembles » (parfois contradictoires) de raisons. Le premier de ces ensembles a trait aux conséquences de l'évolution interne de la Russie sur sa politique étrangère. Malgré les promesses souvent répétées d'adhésion à des valeurs communes, la Russie n'applique ni les lois, ni la gouvernance démocratique qui ont cours au sein de l'UE. Au contraire, elle descend chaque année un peu plus au bas dans les évaluations internationales de liberté politique et de respect des droits de l'homme. La convergence des valeurs entre l'UE et la Russie ne peut donc pas être envisagée à court terme de manière réaliste, et sans une telle convergence, la création d'un partenariat stratégique semble compromise. La politique de l'UE est d'encourager la démocratie, notamment dans sa périphérie, alors que la Russie (comme les événements de la révolution Orange en Ukraine l'ont démontré) semble considérer le processus de démocratisation de ses voisins d'un mauvais œil.

Les divergences de normes et de valeurs pourraient en théorie être mises de côté si les deux partenaires se retrouvaient confrontés à une même menace. La menace terroriste a semblé, pendant quelque temps, pouvoir jouer ce rôle unificateur, mais des différences fondamentales sont rapidement apparues (définition d'un terroriste, organisations à inclure dans la liste des organisations terroriste, moyens utilisés dans la lutte anti-terroriste, etc.). Ces différences ont engendré des tensions palpables et globalement affaibli la solidarité anti-terroriste.

Doctrines de politique étrangère

Pour en revenir aux conséquences des changements opérés par la Russie, il est important de bien comprendre que la soi-disant politique de « choix européen de la Russie » mise en avant pendant le premier mandat du président Poutine a été abandonnée depuis 2004 et qu'elle ne dicte plus la politique russe. S'il semblait évident pour tout le monde que la Russie, autant pour des raisons historiques et culturelles que d'interdépendance économique, s'orienterait naturellement vers l'Europe (c'est ce même raisonnement qui a donné de l'élan à la politique de coopération), le nombre de pro-européens ne cesse de diminuer en Russie. Même les libéraux commencent à percevoir la Russie comme un pays occidental mais pas européen (cf. « Integration and Identity: Russia as a "New West" », Dimitri Trenin, Carnegie Moscow Centre, 2006), un pays tourné vers le monde et pas uniquement vers l'Europe. Le discours officiel décrit la Russie comme un acteur indépendant souhaitant conserver son indépendance et ne pas forger d'alliances contraignantes en matière de politique étrangère.

L'attention de la Russie se tourne à présent vers l'Asie et nul ne peut dire quel sera l'impact de ce changement d'orientation sur les relations UE-Russie. La fin de l'euro-péanisation de la Russie et l'affaiblissement du paradigme d'intégration et de rapprochement favorise la résurgence d'un mode de pensée proche de la logique de « concert des pouvoirs » propre au 19^{ème} siècle et la création de sphères d'intérêt exclusives qui repoussent un peu plus la perspective de trouver un accord avec l'UE.

Par ailleurs, après le discours à la nation prononcé par Vladimir Poutine suite à la tragédie de Beslan, discours dans lequel il a directement accusé les forces occidentales n'ayant pas l'idée d'une Russie forte d'être une menace à la sécurité du pays, la Russie a connu une forte croissance de la rhétorique anti-occidentale. Ceci ne signifie pas que la Russie se prépare à une confrontation avec l'Ouest, car cette rhétorique est surtout adressée au peuple russe lui-même. Il est cependant indéniable que la question de la coopération sécuritaire entre l'Europe et la Russie devient de plus en plus problématique.

Impact de l'élargissement

Le second ensemble de raisons est lié à l'évolution de la perception mutuelle de l'UE et de la Russie après l'élargissement de l'Union Européenne, source de frustration pour la Russie. Les préoccupations de Moscou sur un certain nombre de points (Kaliningrad, situation de minorité en Lettonie et en Estonie) ont été traitées sans réelle considération et la Russie s'est vue obligée d'étendre l'Accord de Partenariat et de Coopération aux nouveaux états membres sans avoir réellement été consultée et sous la menace de perdre définitivement l'APC. L'inclusion d'états aux relations tendues avec la Russie au sein de l'UE n'a fait que compliquer un peu plus le dialogue.

L'élément le plus difficile à adapter était sans doute l'apparence du voisinage commun, désigné dans les documents communs sous le nom trompeur de « zones adjacentes » sur instance de la Russie. Bruxelles ne peut pas ignorer la volonté conjointe des nouveaux membres d'être plus actifs à la périphérie Est de l'Europe. Bien qu'elle s'oppose à l'adhésion des états voisins, la politique d'Europe élargie (aussi palliative soit-elle) incite néanmoins les alternatives proposées à ne pas sortir de l'espace géopolitique de la Russie. Dans cette situation, Moscou commence à percevoir l'UE, non plus comme un partenaire, mais comme un rival opposé à ses objectifs de politique étrangère vis-à-vis des pays de l'ex-URSS. La Russie apparaît alors comme une puissance révisionniste engagée dans une relation de type « jeu à somme nulle » avec l'UE.

L'UE ne peut pas non plus se permettre de considérer qu'il existe un statu quo avec la Russie. La politique étrangère russe sous le second mandat de Poutine est basée sur un regain d'assurance obtenu grâce à l'augmentation des prix dans le secteur énergétique. La Russie ne se contente plus désormais d'un statu quo dans ses relations avec les pays de l'ex-URSS et tente d'utiliser de nouvelles méthodes (interférence dans les élections, retrait de subventions énergétiques ou encore boycott de certains produits d'importation). L'attitude négative de la Russie face à l'implication de l'UE dans les « conflits gelés » et le soutien affiché de Moscou pour Alexander Lukashenko au Bélarus sont une source d'inquiétude pour l'Europe. Ces différences pourraient rester dans les limites du raisonnable car elles sont traditionnelles, mais il n'est pas à exclure que la Russie tente d'annexer le Bélarus, auquel cas la situation deviendrait beaucoup plus compliquée.

De l'utilité de la coopération

Le troisième ensemble de raisons est lié à la supposition que l'utilité pratique de la coopération UE-Russie en matière de politique étrangère au sein des relations sécuritaires complexes que chacun des deux camps entretient avec les autres pays restera forcément limitée. Cette supposition s'appuie en partie sur les expériences passées. La coopération militaro-technique entre la Russie et l'UE n'a jamais dépassé le stade des petits pas (achat d'images satellites à la Russie ou envoi d'officiers de police russes en mission en Bosnie-Herzégovine). En 2002, la décision de l'UE de ne plus utiliser la capacité d'emport instantané de la Russie a sonné le glas du seul projet commun de grande envergure. Bruxelles n'a jamais envisagé de permettre à la Russie de participer à l'élaboration de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD), ce qui aurait pourtant mis la Russie sur un pied d'égalité avec l'UE.

Les raisons de cette échec résident en partie dans le fait que la Russie ne pense pas que l'UE puisse devenir un acteur important sur le plan de la politique étrangère. Pour les russes, la dynamique CFSP/PESD est trop lente et la capacité à effectuer les tâches fixées par le sommet de Saint-Petersbourg ne constitue pas un élément central dans la construction du système de défense contre les nouvelles menaces. Depuis l'échec des référendums français et hollandais sur la Constitution, le scepticisme russe sur la politique commune de l'UE ne fait que croître alors que certains experts parlent même de renationaliser la politique étrangère européenne. Dans un registre différent, la Russie ne peut désormais plus faire peser ses relations avec l'UE dans ses débats avec les Etats-Unis, car la frange atlantique est devenue majoritaire au sein de l'Union depuis le dernier élargissement.

Plus important encore, la Russie dispose d'une alternative. Au cours des cinq dernières années, le Conseil OTAN Russie s'est avéré être un forum à la fois plus flexible et plus pratique pour le développement des relations entre la Russie et les pays de l'Ouest que les mécanismes UE-Russie. Les relations OTAN-Russie pourraient s'envenimer si une nouvelle vague d'expansion venait à inclure l'Ukraine, mais pour le moment ce scénario n'est pas un sujet d'inquiétude.

Dans quels domaines coopérer ?

Enfin, le quatrième ensemble de raisons découle de la difficulté à trouver des sujets ou des domaines dans lesquels la coopération irait de soi. Le voisinage commun est plus une source de conflit qu'une source de coopération, même si la coopération à petite échelle (gestion des problèmes quotidiens des zones de « conflits gelés ») reste possible.

Moscou ne semble pas opposée à l'ingérence européenne dans les zones où la Russie n'a plus d'intérêts stratégiques, comme par exemple en Afrique et dans les Balkans. Cela dit, il est difficile d'imaginer les raisons pour lesquelles la Russie accepterait de soutenir activement et physiquement les actions de l'UE dans ces zones géographiques. Au contraire, l'attitude de Moscou pourrait être plutôt réservée vis-à-vis des missions de l'UE en Afrique, de peur qu'un éventuel succès établisse un précédent et encourage l'UE à organiser des opérations de maintien de la paix en Transnistrie et dans le Caucase. Les Balkans et le Kosovo pourraient, pour leur part, faire l'objet d'un autre type de précédent et inciter certaines entités non-reconnues du territoire de l'ex-URSS à suivre l'exemple du Kosovo, auquel cas il faudrait s'attendre à une nouvelle controverse entre l'UE et la Russie.

La situation en Iran et au Moyen-Orient constitue peut-être l'exception qui confirme la règle. La motivation russe pour empêcher toute prolifération d'armes nucléaires dans la région semble assez forte pour effacer les différends et tout pays aspirant à devenir un acteur majeur sur la scène internationale se doit d'intervenir. La Russie peut apporter beaucoup et sa voix sera entendue dans les négociations. La coordination des positions entre la Russie et les pays représentant l'Europe est maintenant bien rôdée et les membres de ce groupe sont parfois plus proches les uns des autres qu'ils ne le sont des Etats-Unis. Cependant, russes et européens n'ont pas les mêmes intérêts. La situation en Iran faisant monter les prix dans le secteur de l'énergie, la Russie a tout intérêt à garder la situation sous contrôle sans pour autant chercher à résoudre le problème. L'envoi de gardiens de la paix au Liban ne sera pas une mesure populaire.

Conclusion

Au vu de cette analyse, les paroles du président Poutine lors de la réunion des ambassadeurs russes du 27 juin 2006 ne sont ni surprenantes, ni accidentelles. Au sujet de la coopération en matière de lutte contre le terrorisme, du trafic de drogue, de sécurité et de gestion de crise, Poutine a parlé des formats bilatéraux, de l'OTAN et de l'Organisation du Traité sur la Sécurité Collective (anciennement connu sous le nom de Traité de Tashkent), sans accorder de mention particulière à l'UE. Dans un autre passage de son discours, Poutine a déclaré que la Russie espérait développer avec l'UE des liens économiques mutuellement profitables, renforcer les liens académiques et culturels et abattre les barrières faisant obstacle au contact humain, omettant là encore de mentionner la sécurité et la politique étrangère.

A court et à moyen terme, il est plus que probable que la coopération UE-Russie en matière de sécurité et de politique étrangère évolue vers une coopération bureaucratique et n'affecte que très peu les politiques étrangères de la Russie et des états membres de l'UE. Les dispositions prévues par les « feuilles de route » seront peut-être partiellement incorporées au nouvel accord global censé remplacer l'actuel APC, Et de nouveaux documents déclaratoires seront peut-être rédigés. Le dialogue continuera et produira parfois des résultats probants.

Mais le dialogue sera surtout essentiel pour empêcher tout envenimement des relations UE-Russie en cas de crise dans le voisinage commun (nouvelle guerre du gaz entre la Russie et l'Ukraine, répressions orchestrées par le régime Lukashenko, guerre ouverte en le gouvernement géorgien et les entités indépendantistes d'Abkhazie et/ou d'Ossétie du Sud, etc.). L'UE doit absolument se tenir prête à faire face à de telles situations et présenter ouvertement ses intentions à Moscou.

La coopération en matière de sécurité et de politique étrangère ne sera sans doute pas un élément clé des relations UE-Russie. Priorité sera donnée aux secteurs de l'énergie et, dans une moindre mesure, de la justice et des affaires internes. Les relations bilatérales relègueront probablement les relations Moscou-Bruxelles au second plan. D'un côté, Moscou tentera de renforcer ses liens avec les partenaires traditionnels de la « vieille Europe » (l'Allemagne notamment) ; D'un autre côté, les relations Russie-Pologne et Russie-Etats Baltes resteront vraisemblablement tendues, non seulement en raison des stéréotypes perpétuellement reproduits d'un côté comme de l'autre, mais aussi parce que ces nouveaux états membres sont les plus farouches partisans d'une plus grande implication de l'UE dans les affaires des pays de l'ex-URSS.

A long terme, on peut espérer que la situation s'améliore, car la liste des intérêts internationaux communs entre l'UE et la Russie est longue. Le redressement de la situation dépend cependant en grande partie de la capacité de la Russie à donner une nouvelle impulsion à son évolution démocratique interne et à réévaluer les bienfaits d'alliances politiques avec des nations partageant la même vision du monde. L'UE devra pour sa part développer sa capacité à définir et à appliquer une politique étrangère cohérente, à la fois au niveau local (à sa périphérie orientale en particulier) et au niveau international.

Coopération énergétique UE-Russie

Dr Andrew Monaghan

Andrew Monaghan est le fondateur et directeur du réseau de recherche russe, une organisation indépendante qui examine les développements en Russie. Il est également associé de recherche principal au Centre de recherche des études de conflits, qui fait partie de l'Académie de la Défense du Royaume-Uni, et conférencier invité au département des études de la défense, la branche académique civile de l'Académie de la Défense. Ses recherches portent entre autres sur le secteur énergétique russe et les relations Russie-UE, sur lesquels nombre de ses articles ont été publiés. Sa recherche de doctorat abordait la relation de sécurité en pleine évolution entre la Russie et l'UE.

Introduction

La relation énergétique UE-Russie est essentielle pour les deux parties. Les états européens importent des quantités importantes de ressources d'énergie russes, et l'UE est le plus gros marché énergétique pour la Russie, un marché qui soutient plus largement la croissance économique russe. Le contexte à long terme est positif. Les deux côtés déclarent officiellement que la Russie est depuis longtemps un fournisseur énergétique fiable, à la fois pendant le conflit de la guerre froide (lorsqu'elle faisait partie de l'Union soviétique) et depuis 1991, même en périodes de crises domestiques sévères. Toutefois, comme les observateurs des deux côtés le notent, la confiance mutuelle est actuellement fragile.

Contexte

Au cours de la présidence britannique de l'UE en 2005, des inquiétudes ont été soulevées par la dépendance de l'UE par rapport à l'énergie russe, qui aurait réduit sa capacité à mener une action diplomatique avec la Russie. L'UE, affirmaient certains, serait obligée de tempérer ses critiques par rapport à l'action russe en Tchétchénie, au manque d'indépendance des médias, et à la nouvelle législation en Russie concernant l'enregistrement et le financement de nouvelles ONG, afin de ne pas provoquer une riposte de la part de la Russie qui aurait pu inclure un retrait de l'alimentation en énergie.

L'inquiétude s'est aussi amplifiée de voir une Russie de plus en plus autoritaire pouvoir commencer à utiliser sa position de fournisseur clé de l'énergie en Europe pour imposer ses exigences et utiliser ce pouvoir pour exercer une pression diplomatique contre l'UE. Cette opinion a gagné en crédit pendant la crise du gaz de janvier 2006, lorsque la Russie a interrompu l'exportation de gaz vers l'Ukraine, ce qui a eu un effet dévastateur sur les stocks de certains états membres de l'UE. Cette action a eu un impact énorme dans de nombreuses régions de l'UE, diminuant gravement la confiance dans la fiabilité de la Russie en tant que fournisseur, même dans des pays qui ne dépendent pas fortement des exportations russes d'énergie.

Ces inquiétudes ont été à nouveau renforcées dans la première moitié de 2006, lorsque les cadres dirigeants russes ont semblé menacer la stabilité des exportations russes vers l'UE. Semyon Vainshtok déclarait que la Russie avait « suralimenté l'Europe en pétrole » et suggérait de façon répétée que la Russie devait diversifier la circulation du pétrole en développant des pipelines vers l'Extrême-Orient. De la même manière, Alexei Miller, PDG de Gazprom, annonçait le 20 avril que si l'UE n'autorisait pas Gazprom à posséder directement les infrastructures de distribution et de vente de gaz naturel, elle devrait faire face à des représailles qui pourraient inclure un report du gaz de Gazprom vers d'autres marchés, en particulier les États-Unis et la Chine. Il semble que cela ait été une réaction aux discussions à Bruxelles pour appliquer au groupe les règles européennes anti-monopole, et à des rapports du gouvernement britannique envisageant d'apporter des changements à sa réglementation sur les fusions pour empêcher Gazprom de prendre le contrôle de Centrica, le plus gros fournisseur de gaz anglais.

Toutefois, malgré l'inquiétude croissante des derniers mois, la dépendance énergétique ne semble pas affecter la capacité de l'UE à aborder les questions gênantes avec la Russie. La Tchétchénie a été longuement débattue pendant le sommet qui s'est déroulé à Londres. L'UE a également critiqué la nouvelle législation russe sur les ONG. De fait, si l'UE continue à dominer les quotas d'exportation de gaz et de pétrole russe –ou si elle augmente sa part-, elle sera dans une position forte pour appliquer des sanctions plus efficaces ou mener des actions de boycott contre la Russie en cas de conflit majeur.

De plus, des progrès ont été faits pour relancer le dialogue sur l'énergie institué en 2000. Le Conseil de partenariat permanent (CPP) sur l'énergie organisé par la Grande Bretagne en 2005 a offert un contexte à l'amélioration de la relation en établissant un cadre de travail pour une plus grande interaction et en faisant rentrer dans le dialogue une gamme plus large d'acteurs, notamment du monde des affaires.

Situation actuelle

La situation actuelle reflète donc un certain conflit entre une lente amélioration des relations bureaucratiques et les tensions dans la situation politique. Le Sommet UE-Russie de mai 2006 a mis en lumière la tension politique actuelle dans les relations. Tout en soulignant l'importance stratégique de la relation énergétique et la nécessité de la développer, les deux parties ont exprimé leur inquiétude à ce sujet à la suite du sommet. Le Président Poutine a réaffirmé la position russe en déclarant que depuis 40 ans, la Russie avait fourni l'Europe en énergie de façon fiable, et devait encore être considérée comme fiable. De plus, il a réaffirmé qu'il ne considérait pas la Chine comme une alternative au marché européen, mais que la Russie cherchait à construire des partenariats sur le marché mondial. Cependant, il a noté les désaccords sur le Traité sur la Charte de l'énergie, dont on parlera davantage par la suite, et de nombreux commentateurs en Russie ont remarqué que la Russie adoptait une position de plus en plus dure face à l'UE dans les négociations énergétiques.

M. Barroso a évoqué la sensibilité de la question de l'interruption de l'approvisionnement de l'Ukraine par la Russie et redit la nature interdépendante de la relation : la Russie a besoin du marché européen, et devrait se garder de se l'aliéner. Il a également réaffirmé les inquiétudes de l'UE sur le besoin d'intensifier le dialogue en matière d'énergie et d'approfondir la compréhension mutuelle sur la base des valeurs communes d'ouverture, de transparence, de réciprocité et du principe d'économie de marché –dont un certain nombre ne sont pas considérées comme communes par les experts du côté de l'UE, qui critiquent le manque de transparence et d'ouverture du secteur énergétique russe. L'exemple le plus clair de ce manque, soutiennent de nombreux politiciens de l'UE, est l'affaire Yukos.

Yukos était l'entreprise russe la plus importante en termes d'actifs sur le marché et la deuxième plus importante en termes de bénéfices, et elle était couramment considérée comme l'une des entreprises russes à la tête du marché pour aboutir aux normes commerciales internationales de transparence. L'affaire Yukos a été analysée en profondeur à une autre occasion. Mais le démantèlement de l'entreprise pour diverses raisons –accusations par le gouvernement de fraude fiscale, contrées par des affirmations selon lesquelles il s'agissait, entre autres, d'une attaque politique contre le PDG de l'entreprise Mikhail Khodorkovski, et la volonté évidente de garder le contrôle sur une part importante de la production pétrolière russe- a causé une grave perte de confiance des investisseurs (en particulier des investisseurs étrangers) dans la Russie.

Le manque de transparence et de concurrence réelle dans la vente consécutive des anciens actifs de Yukos à des sociétés appartenant majoritairement à l'état a renforcé l'impression que l'État cherchait à contrôler l'exploitation des réserves d'énergie par une renationalisation de l'industrie énergétique. Le Président Poutine a récusé ces accusations ; lors du sommet UE-Russie en mai 2006, il a déclaré que le secteur de la production et du transport d'énergie russe était « considérablement plus libéral que dans de nombreux autres pays producteurs d'énergie », avant d'ajouter : « à l'exception de deux sociétés, pratiquement toutes nos compagnies pétrolières sont entièrement privées et presque toutes ont une participation étrangère ». Il a également remarqué que la Russie avait « un grand nombre de producteurs indépendants de gaz naturel ». Toutefois, le gouvernement russe a été très clair dans ses déclarations officielles, soutenant que les réserves d'énergie sont la clé de la survie du pays comme grande puissance, et qu'il s'ensuit une nécessité de garder le contrôle d'une partie significative de ces réserves.

Les inquiétudes en Europe sur la durabilité de la production russe d'hydrocarbures constituent le sujet clé dans la relation énergétique. Les dirigeants politiques et les experts ont mis en question la constance de l'aptitude de la Russie à fournir du gaz après 2010 (malgré ses réserves importantes), et l'efficacité d'un secteur énergétique dominé par l'état, et accentué la nécessité d'investissements majeurs dans le développement de l'exploration, de la production et des infrastructures en Russie.

Cependant, la persistance du manque de clarté des lois de propriété, de la concession de licence et de la législation fiscale signifient que le climat d'investissement est demeuré défavorable, en particulier pour les entreprises étrangères. Des inquiétudes se sont à nouveau fait entendre récemment avec les menaces du gouvernement russe d'annuler les licences de Shell et d'ExxonMobil pour leurs projets de Sakhalin, et de Total pour son projet de développement d'un champ de pétrole à Kharyaginsk. En effet, le 18 septembre, le Ministère russe des ressources naturelles a annoncé qu'il avait décidé d'annuler l'approbation du projet pétrole et gaz Sakhalin II, en invoquant des problèmes environnementaux et de gestion. Le membre de la Commission européenne sur l'énergie Andris Piebalgs a fortement critiqué cette annonce et signalé que sans un climat d'investissement prévisible en Russie, les incertitudes sur le potentiel des exportations à venir demeureraient d'actualité.

Le rôle joué par le monopole d'état gazier Gazprom dans le secteur énergétique russe illustre les problèmes actuels. Gazprom est lui-même confronté à un certain nombre de troubles –dont le plus significatif est peut-être ses capacités de production peu claires sur un court à moyen terme et sa grande dépendance aux marchés internationaux. Par comparaison avec la production pétrolière russe, qui a augmenté du milieu à la fin des années 90, la production de Gazprom a chuté, et bien qu'elle soit remontée pendant la première partie de cette décennie, elle repose sur un petit nombre de champs matures. En outre, le marché domestique, que Gazprom doit fournir en priorité, est peu attractif financièrement en raison des prix domestiques faibles –ainsi, en 2004, près de 75 % de son revenu total provenait des ventes hors de Russie.

Néanmoins, en tant que monopole, le groupe détient clairement une influence énorme en Russie par le contrôle des réseaux de pipelines (dont on parlera davantage par la suite) et est devenu de plus en plus actif à l'intérieur et à l'extérieur des frontières russes, à la fois pour négocier des acquisitions et préparer des accords avec d'autres sociétés, notamment le géant algérien du gaz Sonatrach. Cela suscite des inquiétudes sur la croissance d'un cartel de production de gaz.

Le rôle de Gazprom dans le secteur énergétique en Russie connaît une croissance significative avec son acquisition de Sibneft pour 13,1 milliards de dollars, ce qui fera monter sa production de pétrole à 1,17 million de barils par jour (bpj). (Rosneft, qui a acquis l'actif de production de Yukos Yuganskneftegas, produit 1,5 million bpj.) Même si l'annulation de la licence de Shell à Shakhalin pour des motifs environnementaux a quelque fondement (au début de 2006, la BERD a retiré un prêt pour un pipeline pour des raisons similaires), certains suggèrent que l'annonce est une forme de pression pour que Shell conclue un contrat d'échange d'actifs avec Gazprom (les bases d'un contrat ont été signées en juin). Gazprom a également envisagé de racheter Rosneft qui détient une part de 20 % dans le projet Shakhalin I.

Deuxièmement, et en lien avec ces éléments, l'état russe contrôle en pratique les réserves d'Asie centrale par le biais de sa domination des routes de transit, via les monopoles de Transneft et Gazprom, qui contrôlent l'accès aux pipelines pour l'exportation. L'une des (nombreuses) raisons qui ont été suggérées pour expliquer l'offensive contre Yukos était que l'entreprise prévoyait de construire une infrastructure de pipelines supplémentaire mais privée, à la fois vers la Chine et Mourmansk –projets qui auraient réduit le contrôle de l'état sur les exportations.

De plus, s'il est vrai qu'il existe plusieurs importants producteurs indépendants de gaz naturel en Russie, et qu'ils deviennent de plus en plus importants dans la production de gaz russe, il n'en reste pas moins que leur accès aux pipelines dépend de leurs bonnes relations avec Gazprom. Le Parlement russe a voté cet été une loi confirmant le contrôle de Gazprom sur les pipelines pour l'exportation à l'étranger. De ce fait, Gazprom contrôle essentiellement leur croissance et le développement de leur production.

L'UE cherche donc à améliorer les conditions d'échange pour l'énergie par un transit et un accès aux infrastructures de pipelines pour l'exportation non discriminatoires. Toutefois, il n'est pas certain que cela apportera une amélioration stratégique significative, car les réserves dans les pays comme le Turkménistan sont mal connues et peuvent donc ne pas être durables sur le moyen à long terme.

Des progrès ont été faits en ce sens lors de la conférence du G8 en juillet, avec un accord pour s'investir dans « toutes les étapes de l'alimentation en énergie » et pour la « transparence et la bonne gouvernance dans le secteur de l'énergie ». Les dirigeants du G8, y compris le Président Poutine, se sont engagés à « créer et maintenir les conditions pour attirer des fonds dans le secteur énergétique par des marchés concurrentiels, ouverts, équitables et transparents ». Toutefois, si certains représentants du côté de l'UE considèrent que cet accord constitue un élément auquel lier la Russie dans les négociations à venir, d'autres experts pensent que les termes sont ceux du plus petit dénominateur commun et représentent seulement un très petit pas en avant.

Perspectives

Les perspectives à court terme sont que cette situation se prolongera. La lente amélioration dans le cadre et la structure bureaucratique du dialogue sur l'énergie semble vouée à se poursuivre. La Finlande cherchera à soutenir ce dialogue avec un autre CPP sous sa présidence, et sous sa présidence en 2007, l'Allemagne est susceptible de continuer à donner la priorité à cette dimension de la relation, étant donné l'importance des exportations d'énergie de la Russie vers l'Allemagne.

Du fait de la nature interdépendante de la relation, il est peu probable que la Russie cesse d'approvisionner l'UE pour des raisons politiques. L'importance du marché européen des hydrocarbures pour l'économie russe est tout simplement trop grande. En outre, il est peu vraisemblable que les débats ou les déclarations de Moscou sur les possibilités de se diversifier en dehors du marché européen soient mises en pratique à court terme, et ce pour trois raisons. Premièrement, les infrastructures manquent pour fournir ces marchés. Actuellement, les exportations vers la Chine se font par les chemins de fer, ce qui est une méthode de transport coûteuse et inefficace. Deuxièmement, Moscou s'inquiète de la possibilité d'un marché de l'export dominé par la Chine. Bien que la Russie ait actuellement de bonnes relations avec la Chine, la croissance chinoise pourrait représenter une menace pour les intérêts russes en extrême Orient. Dominer le marché énergétique russe donnerait à la Chine un éventuel moyen de pression contre la Russie elle-même. Enfin, il semble peu probable que la Chine soit rentable pour la Russie, puisque le marché chinois ne rapportera pas autant que le marché européen.

Ces points ne signifient pas, cependant, que la relation en matière d'énergie est sans nuages, ni même que les perspectives sont positives, pour plusieurs raisons. Premièrement, les relations Russie-Ukraine restent tendues et l'accord qui a résolu la crise en janvier est obscur, et porte en filigrane les raisons pour lesquelles les problèmes ne sont pas résolus. De fait, un autre potentiel de désaccord existe entre la Russie et le Belarus, avec des ramifications similaires pour les exportations énergétiques vers les états membres de l'UE, puisque le Belarus est également un pays de transit important. Moscou a annoncé qu'il s'efforcera d'augmenter les prix pour le Belarus afin de les aligner sur le niveau européen en 2007. Une politique claire doit être développée sur la manière dont l'UE compte aborder cette question.

Il existe également de nombreuses différences de principe entre l'UE et la Russie. Bien que Vladimir Poutine ait déclaré après le sommet UE-Russie en mai 2006 qu'il n'y a « pas de problème qui ne puisse être réglé » concernant le Traité sur la Charte de l'énergie, les deux côtés envisagent le Traité très différemment, comme l'expose le premier rapport de cette série : les experts russes soutiennent aussi que le traité souligne l'inégalité de la relation, en illustrant « l'égotisme européen » ; il est à sens unique et injuste puisqu'il oblige la Russie à mettre en place les règles intérieures de l'UE. L'UE a poussé la Russie à ratifier le traité, et espérait déjà le faire avant l'été.

Andris Piebalgs demeure optimiste sur la possibilité d'un accord avant la fin 2006, mais plusieurs représentants russes importants, dont Viktor Khristenko, le Ministre de l'énergie russe, et le Président Poutine, ont déclaré qu'il était hors de question de ratifier le traité, puisqu'il a été signé dans d'autres circonstances par un autre gouvernement russe. En outre, même si la Russie a adhéré au protocole de Kyoto, et continue officiellement à le respecter, beaucoup en Russie demeurent peu convaincus de la réalité de cet engagement.

Les perspectives d'une évolution positive de la relation sont encore limitées parce que l'UE est elle-même divisée. Si les différents membres constitutifs prennent conscience des problèmes, et s'accordent sur le besoin de développer une politique cohérente, la difficulté demeure de mettre un tel consensus en pratique, et de la rassembler en une politique significative par rapport à la Russie. Il y a, par exemple, de nettes différences entre les approches des états membres eux-mêmes : certains états adoptent une attitude plus libérale, tandis que d'autres soutiennent leurs concurrents énergétiques nationaux ; et les états membres et la Commission, comme le reflètent les récentes déclarations de M. Barroso affirmant qu'une législation plus développée était nécessaire pour garantir un meilleur accès au marché énergétique de l'Europe et favoriser la concurrence. M. Barroso voudrait aussi renforcer le pouvoir de régulation de l'énergie en Europe.

De plus, bien que l'UE tente de développer une politique centrée et cohérente, elle admet que les états membres eux-mêmes protègent leurs droits à maintenir leur propre politique étrangère pour garantir leur approvisionnement énergétique et à choisir leur propre constitution énergétique nationale. Cela contribue à déprécier l'idée d'une politique européenne harmonisée puisque les états membres cherchent à faire leurs propres arrangements avec la Russie, en dépit des efforts pour développer une politique cohérente et de la connaissance du fait que cela affaiblit la position de négociation de l'UE par rapport à la Russie. De fait, cela affaiblit également la position des états membres vis à vis de la Russie, puisque individuellement, ils ne représentent pas le même poids dans les négociations que l'UE. L'Italie et l'Allemagne ont conclu des accords séparés avec la Russie. En effet, il y a un clair manque de confiance entre certains états membres (comme l'illustrent les inquiétudes polonaises à propos de l'accord entre la Russie et l'Allemagne pour construire le pipeline de la Mer baltique, qui représenterait un nouveau pacte Molotov-Ribbentrop et permettrait aux russes d'utiliser l'énergie comme moyen de pression contre la Pologne et les états baltiques).

Finalement, il n'existe pas de politique conjointe cohérente du côté de l'UE. Même si les états ou l'UE elle-même commencent à développer une stratégie politique cohérente, elle est actuellement discréditée par d'autres acteurs, en particulier dans le domaine des affaires. L'émission d'actions de Rosneft à Londres et en Russie pendant l'été (et la capitalisation de Gazprom en janvier) ont montré que les banques occidentales étaient prêtes à investir des sommes importantes dans les entreprises russes, ce qui renforce la position de ces entreprises face aux politiques de l'UE.

À la suite de ces questions, on a suggéré qu'une plus grande diversité d'acteurs devraient être impliqués, notamment l'OTAN. Introduire une alliance militaire dans l'équation donnerait une orientation nouvelle à la sûreté énergétique en Europe. En outre, cela constituerait un forum pour introduire de manière plus active deux acteurs mondiaux clés de l'énergie dans le débat européen sur l'énergie : les États-Unis et la Turquie. Toutefois, cela donnerait aux États-Unis un poids diplomatique à porter dans les négociations, mais il n'est pas certain que l'OTAN apporterait quoi que ce soit sur la question de l'amélioration des perspectives de production d'énergie en Russie. En outre, si la sécurité de l'énergie devient liée au débat sur la l'élargissement de l'OTAN à l'Ukraine, la situation politique est susceptible de devenir instable.

Conclusions

Les perspectives sont donc mitigées. Il est peu probable qu'une confrontation grave sur l'énergie se produise, puisque ce sujet est trop important pour les deux côtés. Il est par ailleurs certain que la Finlande et l'Allemagne dirigeront le Conseil pendant les 12 prochains mois, garantissant ainsi que la Russie et la sûreté énergétique demeurent dans les priorités de l'EU. Néanmoins, seules les premières étapes ont été franchies pour développer la relation et il faut construire sur la base des CPP et des accords du G8 de cet été. En outre, la liste des problèmes, tant existants que potentiels, est longue, et le progrès vers leur résolution sera probablement difficile. Les deux problèmes les plus importants pour l'UE à moyen terme restent la durabilité des réserves de gaz russes et le manque de clarté d'une stratégie pour le développement du secteur de l'énergie russe.

UE-Russie : l'espace commun de science, d'éducation et de culture

Mark Entin

Mark Entin est directeur à l'Institut de Droit européen de l'Institut universitaire national sur les Relations internationales de Moscou (MGIMO), directeur de son Institut des études européennes, et membre du corps gouvernant de l'université. Il est également vice-président de l'Association russe de droit international, et membre du comité de direction et secrétaire aux affaires étrangères pour l'Union des avocats russes. Il a co-édité de nombreuses revues de droit russes et internationales, et a écrit 10 ouvrages sur le droit européen, les organisations internationales, les corps judiciaires internationaux, les droits de l'Homme et la politique du développement.

Introduction

L'histoire de la coopération entre l'UE et la Russie en matière de science, d'éducation et de culture est mitigée, mais les perspectives pour l'avenir sont bonnes. Les négociations sur les quatre espaces communs et la feuille de route (présentée ailleurs) n'ont pas été particulièrement difficiles par rapport à celles sur les aspects politiques, de sécurité et économique. La plupart des observateurs considèrent que cet espace pourrait être le premier à « prendre vie ». L'UE et la Russie ont toutes les deux un intérêt dans le développement d'une coopération étroite dans ce domaine, puisqu'il existe des avantages communs clairs.

Intérêts communs

La Russie a hérité de solides bases scientifiques de l'Union soviétique, qui était l'un des leaders mondiaux en matière de recherche, d'exploration de l'espace, de développement de missiles, de puissance nucléaire et dans de nombreux autres domaines. Bien que le secteur scientifique ait été très négativement touché par les réformes bancaires et la crise économique des années 90, il a néanmoins réussi à maintenir une compétence considérable, aujourd'hui recherchée par les partenaires de l'UE. La coopération dans ce domaine est moins susceptible d'être affectée par les désaccords politiques et idéologiques, les deux parties ayant conscience que la relation est à l'avantage de tous.

L'attitude par rapport à la culture et à l'éducation est similaire. La Russie représente l'authentique superpuissance culturelle européenne : Dostoïevski, Tolstoï, Tchekhov, Tchaïkovski et de nombreux autres grands talents appartiennent non seulement à la culture russe, mais encore à l'Europe et au monde entier. La Guerre froide a freiné la coopération, mais il existe aujourd'hui un potentiel énorme pour rattraper le temps perdu. De plus, cela peut aider à favoriser une compréhension meilleure et plus profonde, et ouvrir la voie à un plus étroit rapprochement économique et politique.

Enfin, en ce qui concerne le domaine de l'éducation, les positions de départ pour l'institution d'un espace commun entre la Russie et l'UE sont généralement favorables, notamment comme la Russie participe au processus de Bologne. Les plus hautes institutions éducatives russes visent les mêmes évolutions que partout en Europe pour une reconnaissance commune des diplômes et des normes de qualité de l'enseignement, avec pour objectif final la création d'un marché commun pour les services de l'enseignement.

La feuille de route pour moteur

La feuille de route pour l'éducation, la culture et la science est un document plutôt vague sans fondement juridique ni indication explicite des mesures à mettre en place dans les différents domaines. Il ne doit toutefois pas être complètement sous-évalué. De fait, la feuille de route reflète le point de vue commun de Moscou et Bruxelles sur ce qui doit être fait et comment, et fixe plusieurs étapes pour le rapprochement futur entre eux dans ces grands domaines.

Compacte et lisible, la feuille de route est divisée en trois parties. La première partie est consacrée à la coopération pour la recherche, la science et la technologie. Dans la deuxième partie, un grand nombre de questions concernant la construction d'un espace commun de l'éducation sont abordées, tandis que la troisième partie porte sur la coopération dans le domaine de la culture.

Les trois chapitres sont précédés d'un préambule général, qui rappelle l'héritage intellectuel riche de la Russie et de l'UE, ainsi que les connaissances qu'elles ont acquises et qui peuvent être une aide à la croissance et à la compétitivité économiques. Le deuxième objectif du préambule est plus précis : il concerne l'activation des liens et des échanges. La feuille de route n'est en aucun cas exhaustive et reflète la nature globale des accords.

La structure interne de chacun des chapitres du plan de route est dans une certaine mesure similaire. Les objectifs de l'interaction se font plus précis avec la définition de certaines priorités et sphères de coopération. Les formes organisationnelles, les mécanismes, les procédures et les événements concrets sont consignés sans aucun sens d'une hiérarchie, en supposant que le travail sera effectué simultanément dans plusieurs directions et dans différents cadres de travail. Il est cependant évident que l'établissement d'organismes et de structures appropriés au sein desquels la coopération peut avoir lieu devront précéder toute autre forme d'activité.

Science, recherche et technologie

L'objectif de la construction d'un espace commun pour la recherche, la science et la technologie est d'étendre la coopération entre la Russie et l'UE dans les domaines qui semblent d'un commun accord prioritaire, et de créer des conditions plus favorables pour la résolution de tâches communes. Ce type de tâches inclut l'éducation et la formation pour améliorer la compétitivité et la croissance économique, la protection de la propriété intellectuelle, le soutien du capital risque, et une augmentation de la qualité de la recherche. Comme on pouvait le prévoir, les sphères prioritaires comprennent les domaines dans lesquels la communauté scientifique et intellectuelle russe est particulièrement forte. Celles-ci incluent la recherche et l'utilisation de l'espace, des nouveaux matériaux, et la nanotechnologie, la technologie de l'information, les énergies pures et renouvelables.

En ce qui concerne les structures organisationnelles, le Conseil de partenariat permanent (CPP) est l'organisme suprême responsable de la coordination et de la prise de décisions. Au niveau opérationnel, il existe un comité conjoint Russie-UE fondé sur le Traité de Coopération scientifique et technologique. Cet accord a été élargi lors du sommet de Rome en novembre 2003. La feuille de route décrit en détail ses fonctions, et notamment le soutien à toutes les formes d'activité, le contrôle de la performance, la préparation de nouvelles propositions, et l'évaluation de l'efficacité de la coopération. Un réseau d'ateliers de travail réunissant des experts doit lancer des travaux pratiques sur le développement et la réalisation de projets concrets.

Dans le même temps, le chapitre insiste sur une utilisation plus efficace des programmes de recherche nationaux, régionaux et internationaux déjà en fonctionnement. On suppose que l'espace commun de recherche scientifique entre la Russie et l'UE pourrait évoluer à partir de ces programmes. Les programmes cadres de l'UE, l'Association internationale pour la Promotion de la Coopération avec les Scientifiques des États indépendants de l'ex-URSS, les Programmes innovants scientifiques et technologiques interuniversitaires, le projet de financement TACIS, le programme d'enseignement EUREKA et les programmes de recherche fédéraux russes sont mentionnés séparément. La voie de développement proposée par la feuille de route suggère une participation commune aux programmes et aux projets, la levée des restrictions et de toute discrimination qui entrave les processus d'appels d'offres, et l'unification en réseau des structures de recherche scientifique et des scientifiques individuels. Naturellement, la simplification des échanges, l'encouragement de la mobilité, etc. sont également citées.

En résumé, le chapitre incite à la levée des barrières administratives actuelles qui entravent la coopération entre les scientifiques, les organisations de recherche et d'ingénierie.

Éducation

Les objectifs du deuxième chapitre du plan de route sont consacrés à l'éducation et sont essentiellement orientés vers le processus de Bologne. Les paramètres requis incluent le système à trois cycles de l'enseignement supérieur, les bourses académiques, la mobilité académique du système d'accumulation et de transfert des crédits européen (ECTS) pour tous ceux qui travaillent dans les universités, la reconnaissance européenne des diplômes, le contrôle de la qualité de l'enseignement supérieur et, enfin, la création d'un espace de recherche européen unique. Certaines propositions incluent un système de notation européen unifié, une participation active des étudiants, le soutien social des élèves pauvres et la formation continue. Le processus de Bologne comprend également des paramètres facultatifs –notamment l'harmonisation du contenu de l'enseignement d'après des consignes de formation, les voies non linéaires de formation des élèves, les systèmes de modules et de cours facultatifs, l'apprentissage à distance, les sessions d'apprentissage en ligne, et les notations académiques des élèves et des professeurs.

Le cœur du processus de Bologne est d'effacer les frontières entre les états européens concernant l'accès à l'enseignement et la prestation de services d'éducation. À terme, un marché commun de l'éducation doit émerger en Europe, ayant tous les attributs nécessaires : services éducatifs orientés en fonction de la demande, accent mis sur la qualité, la croissance, la concurrence. Les buts incluent une éventuelle reconnaissance commune de la qualité de l'enseignement dans des universités certifiées et d'autres institutions supérieures ; la possibilité pour tous de recevoir un enseignement dans n'importe quel pays européen ; et donc des chances égales pour entrer sur le marché du travail pan-européen. L'augmentation des occasions éducatives devrait également avoir un impact sur la compétitivité et la croissance de l'économie européenne. Le succès du processus de Bologne est extrêmement important pour tous les pays non anglophones de l'UE. Il est également vital pour la plus jeune génération russe de pouvoir faire reconnaître à l'étranger leurs diplômes de l'enseignement supérieur national.

La feuille de route définit un certain nombre de procédures, d'outils, de mécanismes et d'événements concrets pour atteindre ces objectifs. Le document ne suggère en particulier pas la création d'une direction multi-niveaux de la coopération. Les négociateurs ont préféré s'appuyer sur le mécanisme organisationnel du processus de Bologne lui-même. C'est pourquoi ils ont inclus dans le document une disposition sur l'utilisation de rencontres ministérielles régulières du groupe de Bologne comme mécanisme pratique pour la coopération Russie-UE. Cela semble être une étape logique, puisqu'il n'existe pas de besoin particulier de créer des corps en double. La feuille de route cite aussi la possibilité d'une participation russe dans d'autres projets éducatifs à grande échelle de l'UE. Une grande importance est accordée à un soutien effectif à l'étude de la langue russe en Europe, et l'étude des langues des pays membres de l'UE en Russie. Il est clair que sans cela, la coopération sera toujours entravée. Parmi les sphères de coopération envisagées qui sont citées, on relève la formation et la reformation du personnel en Russie pour leur permettre de se familiariser avec l'UE, afin d'être capable de travailler avec elle d'une manière professionnelle.

Culture

La partie du plan de route consacrée à la culture est quelque peu courte, mais cela n'est pas dû à un manque de coopération, mais plutôt au contraire. L'une des lacunes de cette partie concerne le refus de créer des organismes gouvernementaux spécifiques. Si des efforts ont été faits pour garantir le fonctionnement efficace du processus de Bologne, peu de choses ont été faites pour la coopération dans l'espace culturel général. En 2006, les Russes ont donc proposé d'élargir les pouvoirs des CPP et de les étendre à la sphère culturelle, ou de créer un autre organisme commun pour la culture. Cette proposition est toujours à l'étude et sera probablement adoptée, même si cela ne se fait pas immédiatement. Malheureusement les parties n'ont pas réussi à capitaliser les occasions de ces dernières années.

L'un des objectifs de la coopération culturelle Russie-UE est d'améliorer la connaissance et la compréhension mutuelles de la culture de l'autre, en accentuant en particulier le renforcement de l'identité européenne et les occasions de synergie.

Résultats intermédiaires

Tandis que les observateurs extérieurs considèrent les résultats comme moyens, la réaction officielle à Moscou et à Bruxelles est que la feuille de route a permis d'atteindre des résultats pratiques significatifs et que l'espace commun pour la science, l'éducation et la culture est l'un des secteurs de coopération entre la Russie et l'UE qui connaît le développement le plus dynamique. La feuille de route a construit avec succès sur la coopération antérieure, en particulier dans les domaines scientifiques et techniques. Il est utile de rappeler que la Russie et l'UE ont signé le premier Traité de Coopération scientifique et technologique intergouvernemental il y a environ six ans (étendu en 2003), et qu'un plan d'action a été établie en 2002 pour la coopération dans ces domaines.

Dans le domaine de l'éducation, le processus de Bologne a donné l'élan nécessaire à tous les pays européens, y compris la Russie, pour adopter des normes communes pour l'éducation supérieure.

Traditionnellement, la Russie et les états membres de l'UE travaillent en étroite coopération sur les questions culturelles.

En termes concrets, les réussites incluent le lancement du comité mixte de coopération scientifique et technologique, mis en place par le Traité de coopération scientifique et technologique conclu en 2000. La première réunion s'est déroulée le 23 mai 2006 à Moscou. Cette année a également vu la mise en place d'ateliers de travail sur, entre autres, les nanotechnologies, la science de la sécurité alimentaire, les technologies de santé publique, etc. Les perspectives sont bonnes pour la mise en œuvre d'ateliers de travail sur l'énergie non nucléaire et quelques autres questions. La coopération UE-Russie sur la conquête spatiale est passée à une tout autre dimension en mars 2006 avec le lancement d'un dialogue tripartite réunissant l'Agence spatiale fédérale russe, la Commission européenne et l'Agence spatiale européenne (ESA). Au sein de cette structure, les ateliers de travail traiteront des sujets essentiels, notamment les travaux déjà en cours, comme le projet Soyouz Kourouz qui prévoit de lancer des satellites de navigation européens qui rapproche les organisations commerciales et les structures publiques russes et françaises. Il prévoit également un forum pour débattre de la participation de l'UE dans le projet de développement et d'exploitation de la navette spatiale réutilisable « Clipper ».

La coopération scientifique et technologique Russie-UE a également un potentiel important dans le domaine de la construction aéronautique. En avril 2006, les dirigeants de l'Agence industrielle fédérale (Rosprom) et de l'Organisme de contrôle du trafic aérien national (RosAeroNavigatsia) se sont rendus à Bruxelles pour discuter de la recherche d'intérêts communs, comme la participation de l'UE aux projets russes sur le développement et la modernisation de l'industrie aéronautique. Les parties se sont accordées pour envisager la poursuite de la coopération sur les projets ayant trait à la création de l'avion régional russe (Superjet) et à Airbus. Certaines sociétés russes et françaises ont déjà développé un moteur nouvelle génération pour l'avion régional russe pour lequel une certification internationale est déjà en cours. Ces projets sont prometteurs mais nécessitent néanmoins absolument un financement approprié et à long terme, et c'est la raison pour laquelle on a en d'abord mis l'accent sur l'établissement d'une sécurité financière. Ils devront, selon toute vraisemblance, se tourner vers la Banque européenne d'investissement pour obtenir un soutien.

La participation d'équipes scientifiques et académiques russes au sixième programme cadre de l'Union européenne pour le développement de la recherche et de la technologie se poursuit également. Actuellement, elles sont impliquées dans plus de 60 projets, qui portent principalement sur la conquête de l'espace, l'aéronautique, les technologies de sociétés d'information, la préservation, les biotechnologies et la sûreté nucléaire. La participation académiques et de scientifiques russes au septième programme-cadre de l'Union européenne (2007-2013) en est encore à sa phase initiale.

Nombre sont ceux en Russie qui pensent que ce n'est pas suffisant. Dans le domaine de la science et de la technologie, la Russie et l'UE ont beaucoup de priorités en commun et il serait avantageux pour l'UE de porter son attention sur l'aide qu'elle peut apporter à la Russie pour créer et développer des parcs de recherche. La participation russe aux appels d'offres de l'UE, ainsi que l'accès à un financement pour des projets conjoints, pourrait constituer une part importante de la coopération future.

Ce type de coopération dans le domaine de la recherche et de la technologie pourrait aider à créer un espace commun répondant plus précisément aux besoins des deux parties. Créer un espace commun pour l'éducation ne pose pas les mêmes problèmes que ceux associés à la science et à la technologie, pour lesquelles les parties doivent trouver les moyens de concilier des infrastructures totalement différentes. L'espace européen pour l'enseignement supérieur est clairement défini et les participants connaissent les exigences. Un aspect important réside dans le fait que tous les pays européens, membres de l'UE et pays tiers, sont égaux, et que le progrès dépend entièrement des efforts individuels.

Avec l'introduction des normes de Bologne en Russie, les processus sont exactement les mêmes que ceux en place dans les autres pays européens. Comme les autres pays européens, la Russie s'adapte aux conditions du processus de Bologne dans le contexte des traditions et des besoins nationaux. Elle introduit donc progressivement un diplôme de baccalauréat en deux cycles et un système de crédits académiques. Ce processus n'est pas facile et a rencontré l'opposition de ceux qui pensent que cela peut mener au nivellement par le bas des normes académiques et que ce nouveau système est inférieur à l'ancien système soviétique. Mais Moscou a tranché en faveur de l'acceptation totale et de la participation égale à la création de l'espace européen pour l'éducation supérieure, et il n'y a aucune raison de supposer qu'il reviendra sur sa décision.

Ce serait toutefois une erreur que de n'envisager la création d'un espace commun de l'éducation qu'au moyen du processus de Bologne. La Russie et l'UE sont très différentes, en particulier dans leur structure administrative, et les deux entités ont une inclination à l'insularisme. Construire un espace commun dans le domaine de l'enseignement est une tâche énorme. Toute aide qui pourrait venir de programmes à court terme tels que 'Tempus', 'Erasmus Mundus' ou 'Jeunesse' est bienvenue, mais elle n'est en aucun cas suffisante pour répondre au volume des besoins. Ces programmes sont seulement capables de fournir une assistance à court terme et de ressources supplémentaires seront nécessaires pour garantir une amélioration dans la situation globale de l'enseignement supérieur.

L'effondrement de l'Union soviétique a entraîné une réduction dramatique de l'influence culturelle russe. La langue russe, comme sujet et comme moyen d'instruction, est aujourd'hui beaucoup moins demandé qu'auparavant. Les institutions de l'enseignement supérieur russe ne sont généralement pas en mesure de proposer les programmes dans d'autres langues. Changer le contenu des cours est un processus lent, et le manque de financement se fait sentir. Le financement des sièges académiques est difficile à réunir, tandis que dans le pays, il y a une demande importante de spécialistes diplômés de prestigieuses universités occidentales. La Russie a une image négative dans le reste de l'Europe et cela a diminué le flux des étudiants cherchant à y suivre leur formation. L'ajustement au processus de Bologne semble être une voie à sens unique pour Moscou.

Pour que la Russie perçoive les mêmes bénéfices de sa participation au processus de Bologne que les autres pays européens, de sérieuses mesures de soutien supplémentaires seront nécessaires. Jusqu'ici, elles ont été insuffisantes. Il est nécessaire de prévoir un financement pour soutenir la mobilité des étudiants et des professeurs, de mettre en œuvre des partenariats avec le secteur privé pour moderniser le système et des programmes pour montrer comment participer aux appels d'offres de l'UE pour les projets inter-universitaires d'enseignement, de technique et de recherche.

Des programmes éducatifs mixtes ont cependant été réalisés avec des partenaires étrangers, incluant des stages à l'étranger, la délivrance de double diplômes, le gain d'expérience à l'étranger, et le soutien de fonds caritatifs étrangers et de structures publiques, et elles se répandent. Ces programmes devraient intéresser les partenaires dans les pays de l'UE et pourraient constituer le fondement d'une future coopération à long terme.

L'Institut européen

L'Institut d'études européennes, au sein de l'Institut d'état des relations internationales de Moscou, connu couramment sous le nom de « Université russe de l'Europe », représente l'une des réussites majeures du plan de route. Il a été institué par le gouvernement de la Fédération de Russie et la Commission européenne sur une base de parité comme une sorte de troisième université de l'Europe, avec la mission de préparer une nouvelle génération de fonctionnaires russes qui aient une bonne connaissance de l'Europe. On espère que ce modèle de financement mixte pourra servir pour d'autres projets similaires.

À la fin de 2005 et au début de 2006, l'Institut a organisé son premier programme mixte à court terme avec l'Université de l'Europe pour les fonctionnaires russes, et a lancé plus tard dans l'année un cursus de Masters. La première réunion du Conseil de supervision mixte a eu lieu en septembre 2006, et la cérémonie officielle d'ouverture avec les hauts représentants russes et européens s'est déroulée le 23 octobre.

À partir de 2007, l'Institut formera à nouveau plusieurs centaines de jeunes fonctionnaires russes pour qu'ils puissent travailler avec les partenaires européens. L'Institut sera également ouvert aux citoyens d'autres pays, fonctionnaires ou faisant partie du secteur privé ou d'organisations à but non lucratif qui souhaitent acquérir des connaissances professionnelles sur la législation, l'économie et la politique européennes, et sur la manière dont elles sont considérées en Russie. Le fait que Moscou et Bruxelles l'envisagent comme une priorité montre leur volonté d'un partenariat stratégique à long terme. La coopération entre la Russie et l'UE dans le domaine de la culture a aussi un avenir brillant. Elle ne complètera pas seulement les liens culturels de la Russie avec tous les autres pays européens, elle encouragera également leur expansion. Étant donné que la base administrative nécessaire est désormais en place, on peut commencer à parler de façon plus optimiste des progrès futurs dans ce domaine. Certains des prérequis pour l'établissement d'un Conseil permanent au partenariat sont en place. Au printemps 2006, un accord a été conclu sur la création de plusieurs ateliers de travail pour couvrir les sujets de l'art moderne, de la cinématographie, de l'archivage, du design, de la mode et du style, etc. Les parties ont également donné leur accord pour une série de tables rondes, de séminaires et de festivals qui réuniraient des populations diverses en termes de culture.

Conclusion

Le tableau en matière de coopération dans l'espace commun pour la science, l'éducation et la culture est mitigé. On a assisté à des réussites et à certains reculs. Mais les perspectives sont bonnes et là-dessus, les deux côtés peuvent s'accorder.

La coopération UE-Russie dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures

Olga Potemkina

Olga Potemkina est actuellement Directrice du département d'intégration européenne à l'Institut de l'Europe. Elle est entrée à l'Institut en 1994 comme chercheuse, et a ensuite travaillé comme Directrice de la section des études régionales. Elle enseigne à l'Institut d'état sur les Relations internationales de Moscou (MGIMO) ; ses cours portent sur les questions en rapport avec l'Union européenne, en particulier la Justice et les Affaires intérieures et l'élargissement de l'Union. Mme Potemkina est aujourd'hui membre du Conseil de l'Association des études européennes en Russie, dont elle était auparavant Directrice générale. Ses activités de recherche sont actuellement centrées sur le JAI : politique d'immigration ; politique de délivrance de visas ; lutte contre le crime organisé ; élargissement de l'UE et Russie ; relations UE-Russie, sujets sur lesquels elle a publié des articles et des livrets.

En 2005, l'Union européenne (UE) a adopté le Programme de la Haye qui marquait le début d'une deuxième étape de construction pour l'« espace commun » de liberté, de sécurité et de justice. L'une des conditions clés du succès du programme de la Haye est d'intensifier la coopération avec des tierces parties, dont la Russie. L'idée de s'orienter vers un régime sans visa avec l'Europe, qui a émergé pendant les négociations sur la transition de Kaliningrad en est un exemple. Cela a fortement poussé la Russie à créer des conditions de voyages sans visa pour ses propres citoyens. La constitution d'un espace intérieur commun de sécurité répondrait aux intérêts de la Russie et de l'UE. Toutefois, de nombreux experts du succès dans ce domaine sensible étant donné l'écart entre les idées des deux parties sur les valeurs communes et les droits de l'homme, et entre leurs approches respectives du terrorisme.

Les développements récents révèlent toutefois une activité assez intense dans le cadre de travail de l'espace commun après l'adoption du plan de route correspondant en mai 2005. Ce chapitre cherche à évaluer non seulement les résultats concrets de la coopération, mais envisage aussi les perspectives d'avenir pour la construction de l'espace commun. Il est intéressant de noter que les organisations criminelles internationales ont déjà développé leur propre espace commun –la coopération de l'UE et de la Russie dans la lutte contre le crime organisé doit être considéré comme une des priorités maximales dans leurs relations.

Le Plan d'action

L'UE a coopéré avec la Russie pour construire l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice depuis le milieu des années 1990. Les parties se sont basées sur la base légale et politique existante pour créer la feuille de route de sécurité intérieure. L'article 84 (titre VIII, Coopération sur la prévention des activités illégales) de l'accord de partenariat et de coopération prévoit que les parties coopèrent pour lutter contre l'immigration illégale, le crime économique, le trafic de drogue, les contrefaçons, et les autres transactions illégales. Le besoin de joindre les efforts dans le domaine de la sécurité intérieure a été justifié dans de nombreux documents stratégiques, dont le plan Russie-UE pour lutter contre le crime organisé (1997) ; la Stratégie commune de l'UE sur la Russie (1999) ; la Stratégie sur le développement des relations entre la Russie et l'UE (2000-2001).

De plus, le Plan d'action UE-Russie pour lutter contre la criminalité organisée, adopté au sommet européen d'Helsinki en 1999 et approuvé par le Conseil de coopération UE-Russie en 2000, était fondé sur les initiatives communes précédentes. Le plan impliquait la ratification et la mise en œuvre d'accords internationaux sur la lutte contre le crime, notamment les conventions européennes contre le blanchiment d'argent et le trafic de drogue. Cela identifiait également une autre sphère d'intérêts communs : la coopération des organisations destinées à faire appliquer la loi, notamment l'échange d'informations et la formation du personnel.

L'accord de partenariat et de coopération a attribué la coopération dans ce domaine au sous-comité 6, qui est chargé des problèmes de concurrence, de protection de la propriété intellectuelle et de rapprochement des lois. Les responsabilités du sous-comité sont étendues et pour cette raison, les experts ont soulevé la question de l'utilité de la création d'un nouveau sous-comité spécifique sur la coopération dans le domaine de l'application de la loi. Des réunions régulières entre l'UE et la Russie ont lieu, avec la participation des ministres de la justice et des affaires intérieures, et les ministres se réunissent aussi dans le cadre du Conseil de partenariat permanent UE-Russie.

En 2001 et 2003, la Russie et l'UE ont adopté des déclarations communes sur le terrorisme international. Ils se sont accordés pour créer les conditions d'un échange d'information sur les activités d'individus et de groupes terroristes, les documents en circulation et les stocks d'armes. Elles ont également déclaré leur détermination à renforcer leur coopération pour la prévention et la suppression des actes terroristes, en particulier par la mise en place complète des conventions internationales et des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU correspondantes. Lors du sommet UE-Russie de novembre 2003, un accord a été signé avec Europol, qui définissait les outils de la coopération pour le partage des informations stratégiques et techniques.

Feuille de route

La feuille de route a été conçue sur le modèle du Plan d'Helsinki pour une action commune dans la lutte contre la criminalité. Elle détermine les objectifs et les domaines de coopération, en fonction des réussites des deux parties dans la lutte contre le crime organisé, à la fois au niveau bilatéral (coopération policière et judiciaire avec les pays européens) et à l'échelle internationale.

L'objectif de la construction de cet espace commun est de créer un mécanisme pan-européen pour lutter contre la criminalité internationale, un champ qui a jusqu'ici été moins développé que la coopération intergouvernementale. Il convient cependant de se souvenir que la coopération policière, dans la lutte contre la criminalité et le terrorisme en UE est sous l'autorité des états nationaux, tandis que le rôle d'Europol en tant qu'organisme intergouvernemental est limité au partage et à l'analyse de l'information. La Russie et l'Union européenne ont reconnu le besoin de constituer un espace intérieur de sécurité en parallèle des évolutions à venir vers un régime sans visa.

La feuille de route fixe les principes communs de l'espace intérieur de sécurité : adhésion des parties à des valeurs communes : démocratie, état de droit et indépendance de la justice ; égalité des partenaires et respect des intérêts mutuels et des droits de l'homme. Les deux côtés souhaitent vivement établir un équilibre entre sécurité, d'une part, et justice et liberté, d'autre part.

Le premier champ de coopération, la liberté, cherche à « promouvoir les contacts personnels et les déplacements » et à contrer la migration illégale. Les perspectives pour un régime sans visa sont assez vagues : le document annonce seulement que les occasions d'avancer dans cette direction à long terme seront envisagées. Les parties espèrent atteindre des résultats concrets par la signature d'accords sur la simplification des procédures de visa et de réadmission pour certains groupes de citoyens.

L'objectif principal du deuxième domaine, la sécurité, est la lutte contre le terrorisme et toutes les formes de criminalité organisée ; ainsi que la définition de priorités de coopération entre les organisations policières. La priorité clé, comme le montre également la feuille de route pour l'espace extérieur de sécurité, est la lutte contre le terrorisme, d'après les déclarations conjointes de la Russie et l'UE et telle que délimitée par l'ONU. Par exemple, les parties espèrent achever le travail sur l'ébauche complète de convention de l'ONU sur le terrorisme international en 2007. Cependant, la feuille de route n'indique pas de définition du terrorisme ni de liste des organisations terroristes communes UE-Russie. Il est clair que le manque de compréhension commune sur ce qu'est le terrorisme et qui peut être accusé de terrorisme est une entrave à la mise en pratique de la coopération dans la lutte contre cette menace.

La deuxième priorité du chapitre sur la sécurité pour la Russie et l'UE est de contrer la criminalité transfrontalière : blanchiment d'argent, trafic de drogue et de personnes, corruption, véhicules volés, etc. Le renforcement de la sécurité sur les papiers des citoyens et les cartes d'identité fait partie des contre mesures reconnues pour lutter contre la criminalité. On suggère que la coopération sur cette question pourrait être favorisée par une interaction avec Europol (selon les accords courants et proposés nouveaux) ainsi qu'avec les autres organisations européennes et internationales.

Enfin, le troisième domaine d'attention, la justice, cherche à « favoriser une augmentation de l'efficacité des systèmes judiciaires et à promouvoir l'indépendance des cours en Russie et dans les états membres de l'UE ainsi que le développement de la coopération judiciaire ». Les domaines prioritaires concernent la coopération sur la réforme judiciaire et l'amélioration de la coopération sur les affaires criminelles et civils. Pour atteindre ces objectifs, les parties prévoient d'explorer la possibilité de conclure d'autres accords, ainsi que d'améliorer les échanges d'expérience professionnelle et la formation supplémentaire des coordinateurs, des juges, des avocats généraux et des représentants de la loi.

Le Conseil de partenariat permanent contrôle le progrès de la feuille de route et aide à organiser des réunions entre les ministres de la justice et des affaires étrangères et d'autres experts. En outre, il existe un dialogue informel entre le coordinateur de l'espace intérieur de sécurité russe et son homologue à la Commission européenne.

Perspectives

Lors de la réunion du 21 mars 2006 du Conseil de partenariat permanent, la Russie et l'UE se sont accordées sur les étapes suivantes pour la mise en œuvre de la feuille de route. Un certain nombre de domaines prioritaires ont été identifiés, dont :

- la lutte contre le terrorisme : protection des infrastructures, aptitude à réagir (notamment la formation d'unités spéciales), la planification pour les situations d'urgence et l'échange d'informations ; les mesures pour contrer le financement du terrorisme ;
- la réponse à la criminalité informatique ;
- l'assistance à la sécurisation des papiers, dont une approche par étapes pour introduire les données biométriques dans plusieurs papiers d'identité ;
- la coopération frontalière : développement de la coopération entre l'agence européenne FRONTEX et le service fédéral frontalier de la Fédération de Russie.
- la lutte contre le blanchiment de l'argent ;
- la coopération judiciaire sur les affaires civiles.

Lors du sommet Russie-UE du 25 mai 2006 à Sochi, un accord a été trouvé sur la simplification de la délivrance de visa pour les citoyens russes et sur les réadmissions. Comme ces documents sont les premiers qui mènent vers les objectifs de la feuille de route, cela vaut la peine de se les observer de plus près.

Le premier accord propose des demandes de visa simplifiées (en termes de déclaration écrite du bénéficiaire) pour les personnes en déplacement professionnel ; les participants aux échanges scientifiques, culturels et sportifs ; les journalistes, les étudiants et les enseignants, ainsi que les personnes qui travaillent dans les services de transport/livraison internationaux. Les parents proches des personnes résidant en Russie ou dans l'UE seraient également concernés. Conformément à cet accord, ces catégories de citoyens pourront utiliser divers visas ayant une validité allant jusqu'à cinq ans. Les possesseurs d'un passeport diplomatique ont déjà le droit de rester sur le territoire des états membres de l'UE sans visa pour une durée allant jusqu'à 90 jours tous les six mois. Le préambule de cet accord annonce l'intention de permettre aux citoyens de voyager sans visa à plus long terme.

Dans le cadre de l'accord sur la réadmission, le Russie et l'UE ont accepté de réadmettre tout individu qui réside illégalement sur le territoire de l'autre. L'accord entre en vigueur par étapes : premièrement, la réadmission couvre seulement les citoyens vivant illégalement sur le territoire de l'autre. Toutefois, la Russie est peu susceptible d'être confrontée à des difficultés avec cette catégorie : peu de citoyens russes entrent illégalement dans les pays de l'UE. Par ailleurs, la légalité de cette disposition est indiscutable : le droit international énonce qu'un pays doit réadmettre ses propres citoyens.

Toutefois, il sera beaucoup plus difficile de respecter une autre disposition de cet accord : dès que les accords bilatéraux correspondants sur la réadmission avec des pays tiers seront signés, ou après une période de trois ans, l'accord UE-Russie sur la réadmission s'appliquera aux citoyens des pays tiers. Moscou est convaincu que ces négociations seront fructueuses, mais rien ne garantit que la Russie sera capable d'arriver pendant cette période à des accords sur la réadmission avec les pays voisins du sud, bien que les négociations soient en cours. Si de tels accords aboutissent, la Russie devra encore faire aux charges financières du transport des immigrants illégaux. La Russie sera-t-elle capable de bloquer le flux des immigrants illégaux vers l'UE ? La réponse semble assez claire : la Russie ne pourra jamais y arriver seule.

Le passage en fraude des frontières est depuis longtemps un commerce important et profitable pour les groupes criminels internationaux tant en Russie que dans l'UE. Renforcer les régimes frontaliers ne serait pas un obstacle à leur activité. Les méthodes utilisées par les services frontaliers sont déjà dépassées ; il est nécessaire d'utiliser de nouvelles technologies, des systèmes de navigation qui surveillent le mouvement des humains par les voies de transport du pays d'origine à la destination finale. C'est la dernière étape de leur voyage, lorsqu'ils se déplacent sur le territoire du pays de destination, qui est illégal. Tant qu'il existe une demande pour le travail au noir, la prostitution, la pédopornographie dans les pays de l'UE et en Russie, et tant qu'il y aura une telle offre de « ressources humaines » dans les régions du sud est et en Russie, les criminels internationaux exploiteront la position de transit de la Russie à leur avantage.

Dans de telles conditions, il est peu probable que la législation russe sur la traite des êtres humains donne des résultats. Souvent, l'exportation de femmes pour la prostitution de la Russie et les pays voisins est conduite légalement. Afin d'arrêter l'immigration illégale, il est nécessaire de traiter l'offre dans les pays au sud de la Russie, le transit par la Russie et la demande en Russie et dans les pays de l'UE, où de nombreuses victimes potentielles de la traite d'êtres humains qui passent légalement la frontière sont ensuite dépossédées de leur passeport, voient les conditions de leur contrat modifiées et prennent le statut d'immigrants illégaux.

La coopération sur l'échange d'information et de données du renseignement est une priorité première pour contrer l'immigration illégale et le trafic de drogue. Cela pourrait être associé à des opérations au niveau des états nationaux sous les auspices des organisations internationales. C'est pourquoi la coopération avec Europol sur l'échange d'informations non seulement stratégiques (analytiques), mais aussi personnelles est vitale pour la Russie.

Ce même accord sur la protection des données personnelles est débattu dans le cadre du dialogue mené par le Ministère de l'Intérieur russe avec Europol. Cet accord donnera aux états une occasion d'échanger les informations personnelles nécessaires pour l'identification de groupes criminels et de leurs structures. Il est désormais possible de signer un tel accord après l'adoption en juillet 2006 par la Douma d'une loi fédérale visant à fixer les responsabilités internationales de la Russie dans le cadre de la Convention européenne pour la protection des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe de 1981 (Protection des données).

Un événement important dans la mise en place de la feuille de route est l'adoption de la loi fédérale et la ratification de la Convention sur la prévention du terrorisme du Conseil de l'Europe par la douma de la Fédération de Russie. La Russie a insisté sur le développement d'un document légal international unique concernant la lutte contre le terrorisme, ce qui pourrait permettre d'éviter les lacunes et les incertitudes liées à la régulation de certains aspects du problèmes dans différents accords internationaux.

La Russie et l'UE ont de plus mené plusieurs dialogues qui devaient s'achever par la signature d'accords sectoriels. Dans le cadre du dialogue avec l'agence Frontex, les règles de la coopération entre l'agence et le service de sécurité frontalier sont définies. Au cours du dialogue sur la réponse à la menace de la drogue, l'Agence fédérale russe pour le contrôle des stupéfiants (FSKN), d'une part, et l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies et Europol, d'autre part, se sont accordés pour développer davantage leur coopération. Le dialogue contribue également aux consultations du FSKN et d'Europol à la Haye sur la lutte contre les drogues synthétiques.

Dans le cadre d'un dialogue spécifique, les conditions ont été établies pour préparer un accord entre la Russie et Eurojust, ainsi qu'avec le réseau judiciaire européen sur les affaires civiles et commerciales. Jusqu'ici, la coopération dans le domaine de la justice est la partie la moins développée de la relation Russie-UE. Les contacts entre la Russie et Eurojust ont débuté seulement à la fin de 2003 et, jusqu'à récemment, ont seulement eu lieu sur des dossiers spécifiques isolés. La Russie a pris certaines mesures pour remplir ses responsabilités en tant que membre du Conseil de l'Europe ; comme par exemple le transfert de la gestion des institutions pénitentiaires et la supervision des exécutions du Ministère de l'Intérieur au Ministère de la Justice et la mise en conformité du système d'exécution des criminels aux normes européennes.

Le mécanisme des consultations permanentes de la Russie et de l'UE sur les questions relatives aux droits de l'homme est également en place mais n'a pas donné de résultats tangibles jusqu'ici. Le principal aboutissement dans ce domaine est le simple fait qu'un dialogue ait lieu, dans lequel les problèmes à l'intérieur de la Russie et de l'UE sont débattus, mais aussi les questions mondiales, par exemple, à l'occasion de la création du Conseil des droits de l'homme de l'ONU (la Russie a été élue membre en mai 2006).

En coopérant avec l'UE et le Conseil de l'Europe dans le cadre de la feuille de route ainsi qu'avec d'autres organisations internationales, et en signant des dizaines d'accords et de conventions internationales des droits de l'homme, la Russie a reconnu que les violations des droits de l'homme n'étaient pas seulement un problème interne.

Comme l'a remarqué justement Vladimir Lukin, membre de la Commission aux droits de l'homme de la Fédération de Russie, « pour se défendre de la pression sur le sujet des droits de l'homme de voisins pernecieux, il faut assumer ses responsabilités dans l'observation des droits de l'homme et des libertés fondamentales. C'est, avant tout, dans notre propre intérêt ». Simultanément, dans son rapport sur la situation des droits de l'homme en Russie pour 2005, il a admis que la situation dans ce domaine était « insatisfaisante », malgré « certaines évolutions positives ». M. Lukin a également souligné que le système judiciaire russe était coûteux et discriminant en raison du coût élevé des avocats.

La Chambre publique, sous l'autorité du Président de la Fédération de Russie, est d'accord avec l'opinion exprimée par le médiateur russe, et est spécialement inquiète de la pratique de l'application de la loi. La plupart des demandes reçues par la Cour européenne des droits de l'homme rapportent des plaintes sur des poursuites judiciaires de mauvaise qualité ou des retards dans l'application des jugements. Pourtant, il y a dix ans, la possibilité de lancer une action judiciaire n'était même pas envisagée par les citoyens russes.

Aujourd'hui, malgré les problèmes existants avec les procédures judiciaires, les Russes font de plus en plus appel, non seulement au niveau national, mais aussi à la Cour européenne des droits de l'homme. Le Ministre russe des affaires étrangères, quant à lui, commentant la décision de la Cour européenne dans l'affaire « Bazorkina contre Russie », a exprimé son espoir que toutes les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme seraient prises sans aucune politisation et sur la base d'un abord objectif et non biaisé.

En 2005, plus de 10 500 plaintes ont été reçues de Russie par la Cour Européenne, 23 % de la totalité des appels, et le nombre de plaintes de la Russie a augmenté de 40 % pour l'année passée. Les appels des Russes sont sérieux et variés :

- Il existe encore des preuves de la violation des droits des résidents de Tchétchénie ; par exemple, l'affaire citée précédemment de « Bazorkina contre Russie », gagnée par une citoyenne tchétchène en juillet 2006.
- Des plaintes pour coups et tortures perpétrés par la police dans l'affaire « Mikheev », déposée par un résident de Nizhny Novgorod.
- On recense des appels contre les violations des procédures de dépôt des procédures judiciaires. Par exemple, la procédure en appel de Platon Lebedev contre sa détention sans sanction de la justice pendant une semaine en 2004.
- Des plaintes sont déposées contre les autorités fédérales et municipales, comme celle, envoyée à la Cour européenne par la famille Plotnikov qui protestait contre le retard dans le versement des pensions et la non application par les autorités locales de la décision de la Cour.
- Cinq résidents de la ville de Khabarovsk ont fait appel à la Cour européenne pour demander le versement de compensations pour ceux qui avaient aidé pendant la crise de la centrale atomique de Tchernobyl et les atteintes consécutives à leur santé. Ils accusaient les autorités fédérales et locales d'être restées inactives. L'« affaire écologique » a été gagnée par un résident de Cherepovets, un centre métallurgique, qui exigeait d'être déplacé hors de la région contaminée de la ville.

Par ailleurs, les Russes comprennent que la Cour européenne des droits de l'homme est capable de protéger leurs intérêts à l'étranger. Ainsi, la décision de la Cour en faveur du joueur de football russe Igor Simutenkov, qui faisait valoir son droit à travailler dans les mêmes conditions que les citoyens européens, selon les dispositions de l'Accord de partenariat et de coopération entre l'UE et la Russie, est très populaire en Russie.

L'objet et la qualité des plaintes des Russes auprès de la Cour européenne créent en eux-mêmes un obstacle. 95 % des appels sont éconduits au tout début. Le manque de culture judiciaire des Russes et le manque d'avocats spécialisés qualifiés compliquent le problème. Le problème des droits de l'homme en Russie est lié à l'amélioration de l'éducation et de la conscience judiciaires de la population. Au printemps 2006, la deuxième phase du projet a commencé ; elle proposait la formation des juges, des administrateurs légaux et des auxiliaires de la justice russes sur les normes européennes dans cinq régions de Russie. Toutefois, comme c'est le cas dans de nombreux projets de formation en Russie, il est nécessaire de comprendre comment ces nouvelles connaissances peuvent être appliquées à la réalité russe et comment permettre la mise en œuvre de l'harmonisation des pratiques judiciaire. Les conditions de cette harmonisation sont en discussion entre le Ministre de la Justice russe et Eurojust.

Conclusion

Une série d'accords sectoriels sur des questions concrètes d'interaction dans le domaine de la sécurité intérieure pourrait être la base d'une partie spécifique du nouvel accord entre la Russie et l'UE qui pourrait remplacer l'Accorde de partenariat et de coopération actuel. Il est clair que le nouvel accord nécessitera un effort plus important sur la coopération dans le domaine de la sécurité intérieure, dont le besoin s'est intensifié dans les dernières années.

L'une des priorités pour la sécurité intérieure reste l'établissement d'un régime sans visa entre la Russie et l'UE. Il y a quelques années seulement, cette idée semblait utopique mais aujourd'hui, le programme comprend des consultations sur les conditions des déplacements sans visa pour les citoyens. Toutefois, il semble que le régime sans visa n'est pas l'élément le plus précieux de l'espace intérieur de sécurité. La consolidation de la coopération avec l'UE dans la lutte contre le crime organisé, en particulier avec la drogue, qui est devenu une menace contre la sécurité nationale, est vitale pour la Russie. Il est nécessaire d'instituer des responsabilités internationales, en signant, en ratifiant et en mettant en place un certain nombre de conventions qui sont également proposées par la feuille de route afin de créer une société civile en Russie. La lutte contre la corruption est d'une importance primordiale puisqu'elle constitue un sérieux obstacle au développement démocratique.

Bien sûr, la notion d'« espace commun » suggère déjà un certain degré d'harmonisation des actions judiciaires et pratiques des partenaires. Ce processus est très long, les discussions peuvent s'étirer en longueur et il est peu probable d'obtenir des résultats prochainement. Il faut se rappeler que l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice a lui-même été créé avec beaucoup de difficultés, en particulier après son élargissement. La volonté de coordonner les efforts pour contrer les menaces contre la sécurité doit être contenue dans des accords concrets et des mesures sont prises pour faire avancer ce processus.

L'intérêt commun le plus important de la Russie et de l'UE est la sécurité -c'est le thème principal du développement de leur relation. La condition la plus important pour le bon fonctionnement de l'espace est l'égalité des responsabilités des deux partenaires pour assurer la sécurité des citoyens de la Russie et de l'UE.

« La régression institutionnelle en Russie et ses conséquences sur la politique étrangère »
Marie Mendras

Marie Mendras

Marie Mendras est Professeur à Sciences Po et chercheur au CNRS - Centre d'études et de recherches internationales. Elle effectue régulièrement des missions de recherche et d'enseignement en Russie et écrit sur le système politique, la société et les questions de politique étrangère russe. Elle dirige l'Observatoire de la Russie qui réunit un groupe d'experts français, russes, européens et américains, autour d'un séminaire mensuel au CERI, et publie *Les Cahiers Russie/The Russia Papers*. Marie Mendras a notamment dirigé les ouvrages *Comment fonctionne la Russie ? Le politique, le bureaucrate et l'oligarchie*, (Autrement, 2003), *La Russie de Poutine*, revue *Pouvoirs* (Le Seuil, 2005) et publié « Authority and Identity in Russia », *Baillet Latour Working Papers Series* (Leuven, 2004). Ses analyses paraissent régulièrement dans la revue *Esprit*.

Le système de pouvoir russe est organisé autour de petits groupes d'individus directement liés à Vladimir Poutine ou à l'un de ses conseillers et amis très proches. Les institutions et les mécanismes institutionnels sont devenus de moins en moins pertinents parce que l'autorité est déterminée par la puissance politique et financière de quelques groupes qui ne rendent compte à personne sauf à leur chef. Qui aujourd'hui en Russie parle des ministres, des gouverneurs ou des juges de la Cour constitutionnelle comme des acteurs significatifs, responsables du gouvernement de leur pays ? Leur rôle véritable dépend des liens personnels et financiers qu'ils ont tissés avec l'équipe Poutine.

Les crises du gaz et du pétrole de l'hiver 2006 illustrent ce point. Derrière la volonté évidente de la part du Kremlin d'affaiblir l'Ukraine « post-orange », les intérêts financiers de différents acteurs russes et ukrainiens ont alimenté la discorde. A la fin de l'année 2006, ce rapport de force joue également avec la Biélorussie. Et la crise n'est pas terminée.

Un autre symptôme clair de la désinstitutionnalisation et de la régression démocratique de la politique russe est l'échéance de 2008, à laquelle le deuxième mandat de Vladimir Poutine prend fin (la Constitution de 1993 ne permet pas d'effectuer un troisième mandat consécutif, mais une révision serait très facilement adoptée par le Parlement, loyal). Vladimir Poutine restera-t-il au pouvoir, d'une manière ou d'une autre, ou choisira-t-il et soutiendra-t-il un successeur, et qui ? Voilà les termes essentiels de la discussion et de l'analyse du prochain cycle électoral. Les représentants du Kremlin et les « polittekhologi » (conseillers en communication, « think tanks » et centres d'opinion publique soutenus par le Kremlin) parlent et écrivent avec passion de « la succession » (preemstvennost) mais parlent à peine d'élection. On ne s'attend pas à ce que le choix du prochain Président soit fait par les 107 millions d'électeurs russes, exerçant leur libre-arbitre, mais par des arrangements, négociés derrière des portes closes.

La nature autoritaire et clanique du régime russe suscite de nombreuses inquiétudes. Non seulement les groupes dirigeants affaiblissent les libertés et les droits fondamentaux, mais ils commandent un système de pouvoir qui est opaque, sans règles claires. Contrairement au discours conventionnel sur sa présidence, Vladimir Poutine n'a pas consolidé les institutions de l'État, mais les intérêts et les réseaux personnels et corporatistes. La société n'est plus un acteur mais plutôt un obstacle à la perpétuation d'un système de pouvoir qui ne rend pas de comptes. L'information et les médias sont de plus en plus strictement contrôlés. La libre-concurrence économique est de plus en plus entravée. La population russe n'est pas censée choisir entre plusieurs candidats sérieux lors d'une élection pluraliste, mais approuver sans discussion la décision du pouvoir avec ses bulletins de vote. Cela crée plus d'instabilité que de stabilité puisque la décision est entre les mains de quelques hommes dont les intérêts peuvent entrer en conflit.

Les officiels russes et les « semi-officiels » qui les entourent, continuent à défendre le régime en revendiquant la « spécificité » de la Russie. « Notre démocratie est aux couleurs russes », a déclaré Sergey Yastrzhembsky à un forum Union européenne-Russie à Vilnius, le 23 mars 2006. Il a souligné que la démocratie occidentale n'était pas supérieure à la démocratie russe, et que Lukashenko avait remporté un troisième mandat dans une élection libre et équitable en Biélorussie le 19 mars.

Si nous, en Europe, à l'Ouest, acceptons ce paradigme ambigu de la spécificité russe –avec les refrains qui l'accompagnent : « démocratie souveraine », « démocratie gérée », « démocratie pour le peuple »- nous acceptons de ne plus promouvoir l'ouverture, le pluralisme, le respect pour l'Etat de droit en Russie. Par conséquent, nous abandonnons l'ambition de créer une relation constructive, sûre et durable avec la Russie. Et nous laissons le gouvernement russe se refermer sur son système isolé, avec sa propre logique, et convaincre la population que le monde est hostile, même l'Europe voisine, et qu'elle devrait se comporter en « Russes », en ignorant les avantages de la liberté des échanges, de la coopération active et de la sécurité commune.

La mondialisation est acceptée à l'Ouest comme un processus inévitable qui peut mettre à l'épreuve les politiques nationales, mais ne peut être arrêté. Il faut s'y adapter. L'élargissement de l'Union européenne, qui n'a pas fixé limite géographique ou culturelle à une future expansion, est un processus historique que certains aimeraient bloquer mais que personne ne considère sérieusement comme réversible.

En Russie, les deux phénomènes sont considérés comme menaçants et hostiles pour l'intérêt national et l'avenir du pays. L'élite dirigeante construit sa rhétorique sur la poursuite illégitime et dangereuse de ces processus. L'Europe s'est étendue vers l'Est, compte trois nouveaux Etats membres qui sont d'anciennes républiques soviétiques (les pays Baltes) et a une frontière avec la Fédération de Russie. D'autres anciens territoires soviétiques sont engagés dans un partenariat étroit avec l'UE et pourrait la rejoindre à moyen terme. Pour beaucoup de Russes, toute « conquête » de l'Europe est une « perte » pour la Russie. La réaction hostile et contreproductive du Kremlin à la « révolution orange » et l'offensive anti-géorgienne de l'automne 2006 illustrent cette politique de déni dans les relations avec les anciennes républiques soviétiques qui défendent leur pleine souveraineté.

Le pouvoir russe semble être souvent en opposition avec les tendances générales en Europe, mais est toujours soutenu par la plupart des gouvernements d'Europe de l'Ouest. Pourquoi ? Il y a des explications bien connues : la dépendance énergétique par rapport à la Russie ; la coopération avec Moscou sur les questions de non-prolifération ; la peur de l'inconnu après Poutine (si le Président quitte le pouvoir en 2008) ; une forme de contrepoids à la position de domination et à l'unilatéralisme des États-Unis.

Il y a une autre raison à l'incapacité de l'UE à déterminer une politique étrangère commune vis-à-vis de la Russie. Il s'agit du manque d'engagement, du manque d'énergie et d'invention consacrées à la relation avec la Russie dans les principaux pays de l'UE, comme la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne. La Russie semble presque être une question gelée que seule la crise du gaz et du pétrole a relancée, mais seulement jusqu'à un certain point. Les gouvernements des anciens pays de l'Union n'ont pas de stratégie claire. Ils sont sur la défensive avec le gouvernement de Poutine et ne sont pas prêts à prendre des risques pour promouvoir une relation plus interactive avec le Kremlin. Ils ne s'engagent pas dans cette relation. En conséquence, les outils de compréhension sont rudimentaires et les modes d'action sont souvent obsolètes ou inadéquats. La planification stratégique à long terme est inexistante.

Pour sa part, le pouvoir russe reste également sur la défensive. Il ne fait pratiquement jamais de propositions sérieuses à l'UE et aucun élan ne semble venir de lui. De ce fait, toute dynamique dans le partenariat UE-Russie devra venir de l'Europe élargie, avec un rôle clé joué par les nouveaux Etats membres qui parlent plus librement, parfois de manière très critique, de l'attitude russe, mais au moins expriment les vraies inquiétudes et jouent cartes sur table. Mieux vaut engager la Russie que de la laisser de l'autre côté de la barrière, enfermée dans ses propres contradictions. Pour nos sociétés, comme pour la société russe, les enjeux sont trop importants.



Visitez le Centre UE-Russie à l'adresse
www.eu-russiacentre.org

Pour nous contacter :
Avenue de Tervueren 402 – 1150 Bruxelles, Belgique
Tél : +32 (0) 2 761 66 81
Fax : +32 (0) 2 777 05 02
info@eu-russiacentre.org