

N° 317

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 mai 2004

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) à la suite d'une mission effectuée du 18 au 23 avril 2004 en Russie,

Par MM. André BOYER, Claude ESTIER,
Jean PUECH et Xavier de VILLEPIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Bernard Mantiennne, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Jean-Pierre Placade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Mesdames, Messieurs,

Du 18 au 23 avril 2004, une délégation de votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées s'est rendue en Russie en vue principalement de mieux évaluer la situation politique intérieure après la réélection du président Poutine et d'analyser les grandes évolutions de la politique extérieure et de la politique de défense russes.

Conduite par M. André Boyer, vice-président de la commission, cette délégation était également composée de MM. Claude Estier, Jean Puech et Xavier de Villepin.

Ce déplacement a permis d'établir des contacts avec de nombreuses personnalités russes¹, à savoir :

- à la Douma et au Conseil de la Fédération, des parlementaires membres des commissions compétentes en matière d'affaires étrangères et de défense ;
- des conseillers du président Vladimir Poutine , notamment le secrétaire du Conseil de sécurité, M. Igor Ivanov ;
- au ministère des Affaires étrangères, le vice-ministre, M. Troubnikov, et plusieurs directeurs du ministère ;
- des responsables de l'État-major général des armées ;
- des experts, universitaires ou chercheurs.

Ces contacts ont été complétés par des rencontres avec des journalistes français ainsi que des représentants de nos entreprises installées en Russie. Enfin, tout au long de cette visite, la délégation a bénéficié de l'assistance et des éclairages très précieux de l'Ambassadeur de France à Moscou, M. Jean Cadet, et de ses collaborateurs, auxquels elle tient à exprimer sa plus vive gratitude.

¹ Voir en annexe la liste des personnalités rencontrées

En dehors des entretiens sur les questions politiques, qui constituaient l'objet principal de la mission, la délégation a assisté depuis le Centre de contrôle des vols, dans la périphérie de Moscou, à l'arrimage d'un vaisseau Soyouz à la station spatiale internationale, ce qui lui a permis d'aborder les différents enjeux de la coopération franco-russe et russo-européenne dans le domaine spatial¹.

Par ailleurs, la délégation a effectué un déplacement d'une journée à Samara, où elle a notamment rencontré le gouverneur de la région, M. Konstantin Titov, et le président de l'Assemblée législative régionale, M. Victor Sazonov, au cours d'entretiens consacrés au rôle des pouvoirs régionaux au sein de la Fédération. À Samara, la délégation a également visité l'une des 6 Alliances françaises de Russie, où s'effectue un remarquable travail autour de la langue française.

*

* *

Ce début d'année 2004 constituait à bien des égards un moment particulièrement opportun pour réaliser une mission d'information en Russie.

Avec le renouvellement de la Douma en décembre 2003, puis la réélection de Vladimir Poutine le 14 mars dernier, l'horizon politique des quatre prochaines années est clairement dégagé. Il se caractérise, pour l'exécutif, par une assise sans précédent depuis l'effondrement de l'Union soviétique. Le renforcement du pouvoir présidentiel alimente, dans le monde occidental, un débat sur l'évolution du régime, entre ceux qui s'inquiètent d'un possible retour à des pratiques autoritaires et d'autres qui soulignent le besoin d'une remise en marche de l'appareil d'Etat. Mais au delà de ce débat se pose la question de la capacité des autorités à engager la Russie, au cours de ce second mandat, sur la voie de la modernisation économique et sociale.

Le printemps 2004 marque également l'élargissement de l'Union européenne et celui de l'OTAN. Ce processus était en marche depuis de nombreuses années, mais nous commençons désormais à mesurer très concrètement les conséquences du voisinage direct entre la Russie et deux entités où nous ont rejoint d'anciens pays satellites et les trois pays baltes, issus de l'URSS. Cette recomposition majeure du continent européen nourrit en Russie des appréhensions et parfois même des griefs dont la délégation a reçu un large écho durant ses contacts. Elle impose un dialogue approfondi dont le cadre institutionnel a été mis en place, tant avec l'Union européenne qu'avec l'OTAN.

Enfin, la Russie, membre permanent du Conseil de sécurité, reste un acteur important sur les grands sujets internationaux. La lutte contre le

¹ Voir en annexe une présentation de la coopération spatiale franco-russe et de ses perspectives.

terrorisme a bien entendu influé sur sa relation de sécurité avec les pays occidentaux. Par ailleurs, des évolutions significatives sont intervenues dans ses rapports avec son environnement immédiat, au sein de la Communauté des Etats indépendants, auxquels elle accorde une priorité marquée.

Le présent rapport s'attachera a présenter succinctement les principales impressions recueillies par la délégation dans ces différents domaines et traitera successivement de la situation intérieure au début du second mandat de Vladimir Poutine, des relations avec l'Union européenne et l'OTAN élargies et enfin des ambitions de la Russie dans sa politique extérieure, notamment à l'égard des pays de la CEI.

I. LA SITUATION INTÉRIEURE EN RUSSIE À L'AMORCE DU SECOND MANDAT DE VLADIMIR POUTINE

Le second mandat de Vladimir Poutine s'engage dans un contexte de renforcement considérable du pouvoir présidentiel alors que la situation économique et financière s'est améliorée, en grande partie en raison des exportations pétrolières. Ses enjeux se concentrent sur la mise en oeuvre de profondes réformes de modernisation administrative et économique, en vue de faire franchir à la Russie une étape décisive de sa transition. Le conflit tchétchène, que les autorités souhaitaient contenir en transférant sa gestion aux autorités locales, donne cependant à nouveau des signes de dégradation.

A. UN POUVOIR PRÉSIDENTIEL CONSIDÉRABLEMENT RENFORCÉ

1. La double séquence électorale de 2003-2004 : un succès massif pour Vladimir Poutine

L'ascendant pris par Vladimir Poutine au fil de son premier mandat s'est concrétisé avec force lors des **élections législatives du 7 décembre 2003** qui ont assuré une **majorité massive à Russie unie**, le parti constitué autour du soutien à sa personne.

Si l'on a constaté un fléchissement de la participation électorale¹, attribué à la faible incertitude pesant sur le résultat final et à un réel désenchantement des citoyens vis à vis de la classe politique, le succès du parti présidentiel est néanmoins particulièrement net, du fait de l'affaiblissement ou de l'élimination de ses principaux rivaux. Le parti communiste a perdu la moitié de ses voix et presque tout autant en sièges, et les partis libéraux, divisés, n'atteignent pas le seuil requis pour l'attribution de sièges au scrutin de liste. Les formations développant des thèmes nationalistes, populistes et protestataires enregistrent en revanche une poussée significative - qu'il s'agisse du parti libéral-démocrate de Vladimir Jirinovski ou de Rodina (la Patrie), nouveau mouvement qui a capté une partie de l'électorat communiste - mais elles apparaissent davantage en convergence qu'en opposition avec le Kremlin.

Dans la nouvelle Douma, la fraction parlementaire Russie unie totalise ainsi **300 des 450 sièges**, le restant se répartissant entre le parti communiste (52 sièges), le parti libéral démocrate (36 sièges), Rodina (26

¹ Le taux de participation s'est élevé à 55,8% contre 61,9% aux élections législatives de 1999.

sièges) et les non-inscrits (23 sièges)¹. Russie unie atteint la majorité des deux tiers, nécessaire pour toute révision constitutionnelle, et l'influence de l'exécutif semble en mesure de s'exercer au delà de ce seul groupe parlementaire.

Intervenant trois mois après le renouvellement de la Douma, l'**élection présidentielle** faisait figure de formalité, en l'absence de réelle concurrence. C'est d'ailleurs à la fin du mois de février, trois semaines avant le scrutin, que Vladimir Poutine a nommé un nouveau premier ministre et remanié le gouvernement, anticipant sur le renouvellement de son mandat acquis le 14 mars avec **71% des voix** et un niveau de participation suffisant (64%) pour valider cette élection au 1^{er} tour.

2. Dérive plébiscitaire ou restauration de l'autorité de l'Etat ?

Depuis la fin de l'Union soviétique, jamais un exécutif n'a disposé d'une assise aussi solide et jamais les contre-pouvoirs n'ont paru aussi faibles. L'absence ou la marginalisation, dans le débat public, de formations représentant les sensibilités libérales et sociales-démocrates, laisse la totalité de l'espace politique au Président.

Cette situation nouvelle, dont les prémices étaient clairement perceptibles au cours des dernières années, a alimenté un **débat sur l'évolution du régime** lui-même. Faut-il parler, comme certains commentateurs, d'une dérive plébiscitaire, voire autoritaire ?

S'agissant du **déroulement des deux scrutins successifs**, on peut constater qu'il n'a pas donné lieu à des irrégularités massives ou manifestes qui auraient faussé le résultat final, tout en estimant que **l'égalité des chances entre les différentes formations n'était pas pleinement assurée**. Les difficultés rencontrées par certains candidats, le recours à la « ressource administrative », euphémisme désignant les pressions de diverse nature exercées par les autorités, mais surtout le traitement non équitable des différents partis et candidats dans les médias contrôlés par l'Etat, comme l'a souligné la mission internationale d'observation des élections constituée sous l'égide du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, semblent avoir contribué à réduire la concurrence et à amplifier la victoire de l'exécutif.

Plus généralement, le lien étroit entre la télévision d'Etat et l'exécutif comme le ton de moins en moins critique de la presse nationale, au demeurant peu diffusée hors des grandes métropoles, renforcent l'impression d'un

¹ À la veille des élections, le Douma comportait 142 députés de Russie unie, 83 communistes pouvant compter sur le renfort de 43 agrariens, 48 libéraux répartis entre l'Union des forces de droite et Iabloko, 14 libéraux-démocrates, 16 indépendants et 90 députés répartis dans deux groupes de centre-droit (parti du peuple et régions de Russie).

affaiblissement du débat démocratique, accentué par l'absence de parti politique susceptible de défendre une alternative crédible.

Dans un autre domaine, l'arrestation du président de la compagnie pétrolière Ioukos, M. Khodorkovski, qui ne cachait pas son soutien aux formations politiques libérales, a montré que le pouvoir n'hésitait pas à user de la manière forte. Le **rôle de premier plan occupé par les hommes provenant des « structures de force »** (armée, police, service de renseignement), les « *siloviki* », dont le Président Poutine est lui-même issu, est également fréquemment cité à l'appui des craintes relatives à un raidissement du régime, tout comme les méthodes employées par les forces de sécurité dans le conflit tchéchène.

Tous ces éléments dénotent, sur nombre de points, des **écarts sensibles avec les standards de la démocratie pluraliste**, lesquels, il est vrai, n'ont guère eu l'occasion d'être pleinement mis en oeuvre en Russie.

Pour autant, la délégation croit pouvoir dire que le résultat des élections législatives et présidentielle traduit un **réel soutien populaire à Vladimir Poutine**, confirmé d'ailleurs par toutes les enquêtes d'opinion, même si l'abstention élevée en réduit la signification.

Son image d'homme politique moderne, travailleur, réactif, reconnu et écouté sur la scène internationale, tranche évidemment avec celle, très dégradée, de son prédécesseur.

Les dernières années de la présidence Elstine ont été marquées par l'instabilité politique, avec cinq changements de premier ministre en un an et demi, les scandales affectant la famille et les proches du président et les effets de la crise financière de l'été 1998.

À l'inverse, Vladimir Poutine peut incarner, aux yeux de la population, la restauration de l'autorité de l'Etat, y compris au travers des manifestations d'autorité dont il a fait preuve. Il bénéficie également d'une amélioration de la conjoncture économique qui a par exemple permis d'assurer le paiement régulier des traitements et pensions, mettant fin à l'un des dysfonctionnements les plus flagrants des pouvoirs publics.

Aussi a-t-on pu parler à propos du régime politique actuel de la Russie de « **pouvoir hybride** », combinant un cadre institutionnel démocratique et des pratiques propres aux exécutifs forts, limitant de fait l'espace dévolu à l'expression des sensibilités divergentes.

Force est de constater que la personnalité énigmatique de Vladimir Poutine continue d'alimenter les interrogations sur l'évolution de la Russie vers les valeurs démocratiques occidentales, ou à l'inverse, vers la restauration de pratiques autoritaires.

3. Moderniser la Russie : les objectifs ambitieux du second mandat présidentiel

Bien que disposant à la Douma de la majorité qualifiée nécessaire, Vladimir Poutine a indiqué à plusieurs reprises qu'il n'envisageait pas de faire réviser la Constitution pour obtenir le possibilité de briguer un nouveau mandat en 2008. Ce second mandat, qui pourrait donc, dans cette hypothèse, être le dernier, sera véritablement révélateur du projet politique qu'il poursuit et sur lequel il a entretenu, jusqu'à présent, une certaine ambiguïté.

Fort d'une solide majorité parlementaire, Vladimir Poutine a constitué un **gouvernement compact de 16 ministres** présentant deux caractéristiques : une composition reflétant l'**accentuation de la prééminence du Président** et une structure préfigurant l'ambitieuse réforme administrative voulue par celui-ci.

Sur le plan des hommes, l'influence des derniers représentants de la période Elstine s'estompe au profit de personnalités plus directement liées au Président. Un équilibre est établi entre les tenants du libéralisme économique, partisans de la réforme et du rapprochement avec le monde occidental, les hommes formés dans les « structures de force », plus conservateurs et attachés à un Etat fort, et enfin des ministres techniciens. Le nouveau premier ministre, Mikhaïl Fradkov, jusqu'alors représentant de la Russie auprès de l'Union européenne, apparaît comme un homme neuf, ne tirant sa légitimité que de la confiance présidentielle, mais fort d'une expérience conséquente dans l'administration et les relations économiques extérieures.

Sur le plan des structures, ce gouvernement « resserré » s'inscrit dans une **réforme administrative de grande ampleur** visant à réduire de 20% le poids de l'administration fédérale, réorganisée en trois strates. Moins nombreux, les ministères seront « recentrés » sur des fonctions stratégiques visant à définir les politiques générales et leur cadre normatif. La deuxième strate comportera les services et les agences en charge de l'exécution, sous la tutelle de chaque ministère. La troisième strate est celle des services fédéraux en charge du contrôle. L'objectif de cette réforme est de renforcer la responsabilité des ministres et des hauts fonctionnaires.

Le « chantier » de la modernisation administrative sera l'un des axes importants du prochain mandat. Outre la réorganisation de l'administration fédérale, il comportera un important volet concernant les **pouvoirs locaux**. Lors de son déplacement dans la région de Samara et de ses contacts avec les autorités locales, la délégation a ainsi pu mesurer la sensibilité du débat en cours sur la **nouvelle répartition des ressources** entre les différents échelons territoriaux et la péréquation entre les régions. À moyen terme, une simplification de la carte administrative est également recherchée, par une diminution du nombre de sujets de la fédération et une homogénéisation de

leur statut. Enfin, l'amélioration de l'efficacité de l'administration impliquera aussi de faire reculer la corruption, très répandue du fait de la modestie des rémunérations dans la fonction publique.

L'élévation du niveau de vie, par la **modernisation économique et sociale du pays**, constitue la priorité essentielle du prochain mandat, le président Poutine ayant fixé au printemps 2003 l'objectif d'un **doublément du PIB en dix ans**.

De ce point de vue, **l'orientation des autorités gouvernementales est clairement libérale**. L'adaptation du cadre légal et fiscal a déjà été engagée et devra être poursuivie de manière à encourager le développement de l'investissement et de l'activité.

Le programme assigné au nouveau gouvernement comporte une poursuite de l'allègement de la pression fiscale et des charges sociales, la modernisation du secteur bancaire pour faciliter l'accès au crédit, une réforme du système de santé et des régimes de retraite, l'introduction de la concurrence dans les services publics locaux.

Le gouvernement entend en revanche conserver **un rôle régulateur de premier plan dans le secteur stratégique de l'exploitation des ressources naturelles**. De ce point de vue, l'affaire Ioukos a moins été interprétée comme le signe d'une volonté de « renationaliser » les grands groupes énergétiques et miniers que comme la démonstration que le pouvoir central, au nom de l'intérêt national, n'entendait pas leur laisser une totale autonomie.

B. UNE ÉCONOMIE SOUTENUE PAR LA MANNE PÉTROLIÈRE MAIS ENCORE FRAGILE

1. Le rétablissement des indicateurs macroéconomiques

Sur le plan économique, le premier mandat de Vladimir Poutine s'est achevé sur des résultats positifs attestés par **l'évolution très favorable de tous les indicateurs macro-économiques**.

Depuis 1998, le PIB s'est accru de 40% et le niveau de la production industrielle de 45%. La **croissance** demeure soutenue, avec un rythme annuel supérieur à 6% depuis 1999 et un gain de 7% en 2003.

Le **budget et les comptes extérieurs sont excédentaires, la dette publique se résorbe**. S'agissant du budget de l'Etat, l'excédent représentait 1,4% du PIB en 2002 et 1,7% en 2003, ces surplus étant transférés à un fonds de stabilisation budgétaire. L'excédent des paiements courants, dû notamment aux exportations de produits énergétiques, a permis une reconstitution rapide

des réserves de changes. Procédant à des remboursements anticipés, la Russie est parvenue à réduire considérablement sa dette extérieure, passée en dessous de 40% du PIB.

Par ailleurs, certains des signes les plus tangibles de la crise de 1998 sont effacés. Les arriérés de salaires n'ont plus cours dans la fonction publique et la part des échanges réalisés sous forme de troc ne représenterait plus que 15% du total des transactions, au lieu des deux tiers lors de la crise.

2. L'apport considérable des hydrocarbures

Pour une large part, les bons résultats de l'économie russe proviennent du **secteur énergétique**, grâce à l'augmentation du volume des exportations et à la hausse des cours du pétrole.

Selon les statistiques officielles, les secteurs pétrolier et gazier représentent à eux seuls 12% du PIB, près de 40% des recettes fiscales et environ la moitié des exportations. Une augmentation du prix du baril de 1 dollar représenterait donc 0,5 point de PIB et environ 6% de recettes supplémentaires pour le budget. Les experts de la Banque mondiale¹ estiment pour leur part que le secteur énergétique représenterait près de 25% du PIB, ce qui mettrait en évidence une **dépendance** encore plus grande **de l'économie vis à vis des exportations énergétiques et de la fluctuation des cours**.

L'évolution des cours du pétrole a donc considérablement favorisé le redressement des indicateurs macroéconomiques ces dernières années. Toutefois, comme dans beaucoup de pays producteurs, la « rente pétrolière » s'accompagne d'effets pervers : elle pénalise la diversification de l'économie, retarde certaines réformes structurelles et rend la situation économique très dépendante de variables extérieures, ce qui a d'ailleurs motivé la création d'un fonds de stabilisation alimenté par les excédents budgétaires. L'une des conséquences de l'abondance en ressources naturelles et du contrôle étatique de leur prix de vente est la permanence d'industries extrêmement consommatrices en énergie, fonctionnant avec des technologies dépassées.

Les mesures fiscales mises en oeuvre par les autorités visent à accroître la taxation des exportations des secteurs rentiers, essentiellement le secteur pétrolier, pour alléger celle des secteurs de transformation et de services, ainsi que l'impôt sur le revenu.

¹ Voir le rapport annuel sur l'économie russe publié en février 2004 par la Banque mondiale.

3. La persistance des faiblesses structurelles

L'évolution globalement favorable de l'économie russe n'entame pas la persistance de faiblesses structurelles.

Le **niveau d'investissement** est trop faible pour soutenir la compétitivité de l'industrie nationale, et il n'a été qu'irrégulièrement soutenu par les investissements étrangers, prioritairement orientés vers le secteur énergétique. Les investissements directs étrangers ont chuté après la crise financière de 1998. En 2002, le flux d'investissement étranger représentait 3 milliards de dollars, contre 4,9 milliards de dollars en 1997. Selon la CNUCED, la Russie n'accueillait en 2002 que 8,4% des investissements étrangers en Europe centrale et orientale. La BERD a estimé que sur la période 1989-2002, les investissements directs étrangers cumulés rapportés au nombre d'habitants étaient de 1.767 dollars pour l'Europe centrale et les pays baltes, de 242 dollars en moyenne pour les pays de la CEI, la Russie n'arrivant qu'au dixième rang parmi ces derniers, avec 48 dollars d'investissements étrangers par habitant.

Beaucoup d'**infrastructures de base** demeurent délabrées et les besoins collectifs sont considérables dans le secteur de la santé, du logement, des transports ou de l'environnement.

Enfin, si l'on constate l'émergence d'une classe moyenne, une large partie de la population vit dans des conditions précaires, la hausse globale des revenus masquant de fortes disparités. Les professions intellectuelles ou les salariés du secteur non marchand ont vu leur situation relative régresser, alors que certains « filets de protection » ont disparu avec l'Union soviétique. Plus d'un quart de la population vivrait sous le seuil de pauvreté.

L'un des principaux défis du prochain mandat consistera donc à traduire en progrès concrets les bénéfices de l'assainissement financier et de la rente pétrolière. L'orientation libérale de la politique économique ne devrait pas être remise en cause même si l'exécutif semble vouloir mettre un frein aux excès d'un capitalisme sauvage dont ont profité les oligarques, et surtout assurer un certain **contrôle national sur le secteur stratégique des matières premières**.

Les perspectives économiques de la Russie restent toutefois assombries par un facteur majeur : la **détérioration de la situation démographique**. Les résultats officiels du recensement d'octobre 2002 attribuent à la Russie 145,2 millions d'habitants et font apparaître pour la première fois **un recul de la population**, qui était de 147 millions d'habitants en 1989, dans les frontières de la Russie actuelle. Les projections démographiques établies par les Nations-Unies à partir des tendances démographiques récentes retiennent pour hypothèse, à l'horizon 2050, une

population ramenée à 101,5 millions d'habitants, soit une diminution de pratiquement 1 million d'habitants chaque année.

Les démographes situent au milieu des années 1960 l'arrêt de l'amélioration de l'**espérance de vie** et la dégradation des indicateurs. L'espérance de vie, qui était en 1964 de 65,1 ans pour les hommes et 73,6 ans pour les femmes, n'a cessé de diminuer depuis, n'étant plus en 2001 que de **59 ans pour les hommes** et 72,3 ans pour les femmes. Le taux de fécondité n'est actuellement que de 1,2 enfant par femme, soit 57% de celui nécessaire au renouvellement des générations. L'effet du déclin démographique est accentué par la très inégale distribution de la population sur le territoire et le **sous-peuplement de très vastes régions**, en particulier dans la partie asiatique du pays. Cette situation constitue bien évidemment un frein au développement des régions et à la mise en valeur de leurs ressources. La pression démographique chinoise sur l'extrême orient russe est également une source d'inquiétude.

C. LE CONFLIT TCHÉTCHÈNE : UN ABCÈS TOUJOURS OUVERT

La délégation de la commission a bien évidemment abordé avec les personnalités qu'elle a rencontrées, tant au Parlement qu'au sein de l'exécutif, l'évolution de la situation en Tchétchénie, mais ces contacts étaient antérieurs de quelques jours à l'assassinat, au début du mois de mai, d'Akmed Kadyrov, le président élu en octobre 2003 avec le soutien de Moscou.

1. La vision des autorités russes : un combat contre le terrorisme international qui enregistre des progrès

Tous les parlementaires et responsables de l'exécutif avec lesquels la délégation a abordé le sujet ont d'emblée insisté sur les **liens entre les groupes armés tchétchènes et le terrorisme international**, particulièrement Al Qaïda, qui aurait contribué à leur financement et à la formation des combattants. Le rôle des combattants arabes, dirigés par Amir Kattab puis Abul al Walid, a été souligné à plusieurs reprises. L'action du gouvernement russe se place ainsi clairement dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international, ce qui devrait impliquer, à ses yeux comme pour les parlementaires, un plus large soutien à sa cause en Europe.

Si des influences étrangères wahhabites ont effectivement joué un rôle majeur dans le développement de la rébellion armée, cette dernière ne peut certainement pas être résumée à la seule composante islamiste radicale, le nationalisme et ses facteurs historiques étant un élément fondamental du conflit.

S'agissant des **violations des droits de l'homme** commises par les forces de sécurité, les divers interlocuteurs de la délégation ne les ont pas niées, mais plutôt présentées comme une conséquence tout aussi regrettable qu'inévitable d'un conflit de ce type. Compte tenu de la multiplicité des forces de sécurité présentes sur place, qu'elles soient fédérales (forces du ministère de la défense, du ministère de l'intérieur et du FSB, l'ex-KGB) ou locales (police locale et milices d'Akmed Kadyrov), il est relativement facile d'attribuer à des « éléments incontrôlés » la responsabilité des enlèvements, meurtres ou exactions qui se poursuivent. Les responsables russes rencontrés ont aussi souligné que des procès ont été engagés et des condamnations déjà prononcées, dans certains cas où des infractions avaient pu être établies.

Les interlocuteurs de la délégation ont pour la plupart reconnu qu'un tel conflit ne pouvait se résoudre uniquement par la voie militaire, mais ils ont mis en exergue les **progrès obtenus dans la lutte contre la guérilla**. Celle-ci ne regrouperait plus qu'un millier de combattants – dix fois moins qu'il y a cinq ans- dispersés en différents groupes se déplaçant entre la Tchétchénie et les républiques voisines d'Ingouchie à l'ouest et du Daghestan à l'est. Réfugiés dans les montagnes durant l'hiver, ces groupes conserveraient la capacité de mener des actions ponctuelles. S'il paraît difficile d'éradiquer ces foyers de résistance, les autorités semblent convaincues qu'il n'y aura plus à faire face, comme par le passé, à des combats de haute intensité impliquant des moyens lourds.

Il est vrai que les opérations militaires russes de 1999-2000 se sont soldées par un succès, contraignant les forces rebelles à quitter Grozny et à rejoindre la clandestinité. Pour autant, la situation sécuritaire demeure très tendue, les combattants tchétchènes ayant radicalisé leur mode opératoire, avec la multiplication d'enlèvements, d'assassinats et d'attentats suicides prenant pour cible non seulement les forces russes, mais également tous ceux qui leur paraissent inféodés au gouvernement fédéral.

2. Une « normalisation » politique incertaine

Sur le plan politique, Moscou a fait le choix d'une « **tchéchéenisation** » du conflit, c'est à dire de transférer la gestion du conflit à un pouvoir local doté de ses propres forces de sécurité.

Les accords de Khassiyavourt d'août 1996, consécutifs au premier conflit tchétchène avaient prévu un referendum avant la fin 2001. C'est finalement en **mars 2003** qu'un **referendum** destiné à approuver la nouvelle Constitution tchétchène et consacrant le retour de la république dans le giron de la fédération, a lancé ce que le Kremlin présentait comme un plan de règlement du conflit. La deuxième étape fut l'élection le 5 octobre 2003, dans des conditions très critiquées, d'Akmed Kadyrov, un ancien indépendantiste

islamiste rallié à Moscou et issu d'un des principaux clans familiaux tchétchènes. L'adoption d'un traité sur la répartition des compétences entre la République de Tchétchénie et le pouvoir fédéral, puis des élections législatives, devaient parachever ce plan.

L'objectif assigné au Président Kadyrov était de mettre en place les nouvelles institutions, d'amorcer la reconstruction économique et sociale et d'assurer la sécurité, notamment avec sa milice d'environ 5.000 hommes, redoutée pour ses nombreuses exactions. Les forces russes devaient progressivement être ramenées à 35.000 hommes, contre 80.000 actuellement.

À l'heure où la délégation se trouvait à Moscou, elle a retiré l'impression que le Kremlin était parvenu à réduire l'intensité du problème tchétchène, en ne lui donnant cependant qu'une apparence de solution politique.

L'assassinat d'Akmed Kadirov, le 9 mai dernier, tout comme l'attaque meurtrière lancée le 21 juin en Ingouchie, sont venus rappeler la fragilité de cette construction et font craindre un regain des tensions, avec un risque de contagion dans le Sud-Caucase.

Les autorités russes ont choisi d'organiser le 29 août prochain une nouvelle élection présidentielle en Tchétchénie à l'occasion de laquelle le ministre de l'intérieur, M. Alkhanov, briguera la succession de Kadyrov. Elles ne semblent pas pour l'instant résolues à replacer la région sous leur administration directe. Toutefois, la remise en cause de la « normalisation » tchétchène, la poursuite des actions armées et le risque d'une perte de contrôle de la milice présidentielle pourraient entretenir un climat instable contraignant Moscou à renoncer au processus de désengagement initialement envisagé, à renforcer ses effectifs dans la région et à s'impliquer de nouveau au plan politique.

II. LA RUSSIE FACE À L'UNION EUROPÉENNE ET À L'OTAN ÉLARGIES

Le printemps 2004 marquait une étape historiquement importante pour la Russie puisqu'elle devenait frontalière de l'Union européenne et de l'Alliance atlantique, les deux organisations incorporant non seulement d'anciens pays du bloc de l'est, mais également trois anciennes républiques soviétiques.

La délégation a recueilli les réactions, souvent mêlées d'inquiétude, voire de reproches, des responsables russes face à ce double élargissement. Il lui a semblé toutefois qu'il fallait faire la part entre certaines préoccupations réelles et l'impact psychologique assez fort d'un évènement qui modifie la perception, par la Russie, de son environnement immédiat. Elle a également constaté que prévalait, à l'échelon gouvernemental, une approche réaliste consistant à intégrer la nouvelle donne en recherchant les moyens, pour la Russie, de préserver au mieux ses intérêts.

Il est cependant apparu à la délégation que les élargissements ne rendent que plus nécessaire l'établissement entre l'Union européenne et l'OTAN d'une part, et la Russie d'autre part, d'un véritable partenariat utile pour la stabilité et la prospérité du continent.

A. UN DISCOURS CRITIQUE VIS À VIS DES ÉLARGISSEMENTS

Lors de ses contacts à la Douma et au Conseil de la Fédération, la délégation a pu constater l'extrême sensibilité du thème de l'élargissement, plusieurs parlementaires ayant manifesté, parfois de manière très abrupte, leur réprobation face aux conditions dans lesquelles il s'effectuait tant pour l'OTAN et que pour l'Union européenne. Ces critiques ont été reprises, quoique de manière atténuée, par certains responsables du ministère des affaires étrangères. Les membres de l'administration présidentielle ont pour leur part reconnu la légitimité des élargissements tout en souhaitant la prise en compte de certaines préoccupations russes, les unes tenant à des difficultés précises, les autres étant surtout liées aux réactions négatives de l'opinion publique, sensible à la thématique des formations ultra-nationalistes.

1. Une focalisation sur l'adhésion des pays baltes

L'adhésion à l'OTAN et à l'Union européenne des trois **pays baltes** cristallise tous les états d'âme et ressentiments russes à l'égard de cette recomposition majeure du continent européen. Il s'agit en effet, du point de vue russe, de l'aspect le plus douloureux puisque ces pays étaient incorporés à

l'URSS il y a quinze ans encore. Les griefs exprimés à leur encontre sont multiples, mais le plus important d'entre eux concerne le **sort réservé aux minorités russophones** en Estonie et en Lettonie¹, sur le plan de l'accès à la citoyenneté et du statut de la langue russe et de l'enseignement russe. Le processus de naturalisation se déroule lentement dans ces deux pays, laissant subsister, surtout en Lettonie, une forte minorité de « non-citoyens », dépourvus de droits politiques. L'un des obstacles majeurs pour les candidats à la naturalisation est celui de la langue, que beaucoup ne maîtrisent pas, mais inversement, la généralisation du letton ou de l'estonien comme langue d'enseignement ou langue officielle pour les démarches administratives est ressentie comme une « dé-russification » de la population.

La question des minorités russophones dans les pays baltes constitue un contentieux russo-balte qui ne concerne pas, a priori, l'Union européenne. Mais les autorités russes considèrent pour leur part qu'il appartient à l'Union européenne de faire respecter, dans ses Etats-membres, le principe de protection des minorités. De fait, le statut des minorités constitue l'un des éléments des « critères de Copenhague » établis en vue de l'admission de nouveaux membres dans l'Union. Cette dernière a jugé que l'adoption par les pays baltes de textes législatifs appropriés, ainsi que leur mise en oeuvre, étaient satisfaisantes. Bien qu'elles reconnaissent la persistance de certaines difficultés, tout comme d'ailleurs dans d'autres nouveaux pays membres, les autorités européennes portent une appréciation positive sur la stratégie adoptée par les pays baltes en vue d'intégrer les minorités russophones. Un même constat est effectué par d'autres organisations en charge des droits de l'homme, comme le Conseil de l'Europe et l'OSCE.

S'agissant des **questions sécuritaires**, les interlocuteurs de la délégation ont mis l'accent sur le fait que les trois pays baltes n'avaient toujours pas ratifié le traité sur les forces conventionnelles en Europe, lequel les ferait entrer dans le mécanisme de limitation des forces stationnées à proximité des frontières russes. Par ailleurs, la mise en oeuvre par l'OTAN, dès l'intégration des trois Etats, de patrouilles de surveillance de l'espace aérien balte à la frontière de la Russie a été présentée, avec plus ou moins de conviction, comme un geste inamicale révélateur de « l'agressivité » de l'Alliance atlantique. Il faut rappeler que les trois pays baltes ne disposent pas de forces aériennes et ont donc demandé que la surveillance de leur espace aérien soit assurée par d'autres pays de l'OTAN.

Après cinq décennies d'annexion forcée à l'Union soviétique, les pays baltes paraissent légitimement soucieux d'affirmer leur indépendance, l'Alliance atlantique en constituant, à leurs yeux, la meilleure garantie. Aussi n'ont-ils pas toujours pour première préoccupation de ménager la susceptibilité de leur voisin russe.

¹ Les russophones représentent 40% de la population en Lettonie, 28% en Estonie et 6% en Lituanie.

À l'examen, l'intégration des pays baltes ne paraît pas devoir constituer une difficulté réelle dans les relations entre la Russie d'une part, l'Union européenne et l'OTAN élargies d'autre part. Ce thème semble utilisé dans le débat public en Russie très au delà de son incidence concrète pour les responsables politiques et la société.

2. Une crainte d'isolement et de pertes commerciales après l'élargissement de l'Union européenne

Des propos tenus par ses interlocuteurs, la délégation a retiré le sentiment que l'élargissement de l'Union européenne suscitait en Russie deux types de préoccupations. Elle a tout d'abord perçu une **crainte d'isolement croissant**, face à l'émergence d'une puissance de 450 millions d'habitants, et de reconstitution sur le continent de nouvelles lignes de fracture. La nécessité, pour les citoyens russes, d'obtenir des visas pour se rendre dans les nouveaux Etats membres est constamment présentée comme le signe de cette nouvelle barrière. La délégation a également ressenti une réelle inquiétude face aux **pertes économiques et commerciales** qu'engendrerait l'intégration des nouveaux pays membres, avec lesquels la Russie entretenait des relations privilégiées.

Durant les premiers mois de l'année 2004, alors que se rapprochait l'échéance du 1^{er} mai et de l'élargissement, les relations entre la Russie et l'Union européenne se sont tendues, à tel point que Moscou menaçait de ne pas appliquer aux dix nouveaux pays membres l'accord de partenariat et de coopération russo-européen. La Russie a remis à la Commission européenne, au début de l'année, une liste de **14 préoccupations** qui rend bien compte de la variété des inquiétudes suscitées par l'élargissement.

Pour l'essentiel, ces préoccupations sont de nature **économique et commerciale**. Elles portent sur les **pertes de parts de marché russes** qui pourraient survenir **dans les pays d'Europe centrale et orientale**, ou les pays baltes, à la suite de leur intégration dans le marché intérieur européen et de l'application à ces pays de la politique commerciale extérieure européenne. Les autorités russes estimaient par exemple qu'en entrant dans l'Union européenne, certains nouveaux pays membres augmenteraient leurs tarifs douaniers sur les importations en provenance de Russie, pour les aligner sur le tarif extérieur commun. Elles craignaient des restrictions sur les quotas d'exportation d'acier russe ainsi qu'une pénalisation de certains de leurs secteurs bénéficiant des tarifs réglementés de l'énergie, du fait de l'application des mesures anti-dumping. Un souci du même type concernait les exportations céréalières, soumises à des quotas, et les exportations de viande, subordonnées à un accord vétérinaire avec l'Union européenne, alors qu'à l'inverse, certains nouveaux membres risqueraient de bénéficier de subventions à leurs exportations agricoles vers la Russie. Les autorités russes souhaitaient

également pouvoir continuer à exporter du combustible nucléaire dans les nouveaux Etats membres.

Parmi les 14 points figuraient aussi des préoccupations plus spécifiques comme le transit des personnes et des marchandises vers l'enclave de Kaliningrad, via la Lituanie, l'imposition de visas aux citoyens russes se rendant dans les nouveaux Etats membres et le sort des minorités russophones dans les pays baltes, évoqué ci-dessus.

Un terrain d'entente a finalement été trouvé sur la plupart de ces 14 préoccupations. Le **protocole permettant la pleine extension de l'accord de partenariat et de coopération aux nouveaux Etats membres a été signé entre les deux partenaires le 27 avril 2004**. Une **déclaration conjointe** sur l'élargissement de l'Union européenne et ses relations avec la Russie, adoptée le même jour, établit une sorte de relevé des points d'accord.

Cette déclaration constate que d'une manière générale, les droits appliqués à l'importation de marchandises d'origine russe dans les nouveaux Etats membres diminueront, passant de 9% en moyenne à 4% environ, ce qui améliorera les conditions d'échange. Elle mentionne un accord de principe pour adapter l'accord Russie – Union européenne sur le commerce de certains produits sidérurgiques afin de tenir compte des exportations traditionnelles de la Russie vers les pays adhérents, ce qui entraînera une augmentation globale des contingents. Des dispositions transitoires seront mise en place pour l'application des règles anti-dumping, afin de ne pas influencer brutalement sur les courants d'échanges traditionnels de la Russie. Pour les exportations russes de combustible nucléaire, l'Union européenne accepte le maintien en vigueur des contrats existants. La déclaration valide également les arrangements conclus pour simplifier les procédures administratives et douanières relatives au transit des marchandises vers Kaliningrad. S'agissant des visas, elle confirme les régimes de délivrance facilitée en vigueur au 1^{er} mai 2004 entre la Russie et les Etats adhérents et envisage l'extension d'un tel régime aux autres pays de l'Union européenne, sous réserve de réciprocité. Elle évoque également la poursuite de la négociation d'un accord de réadmission auquel l'Union européenne tient particulièrement compte tenu des difficultés créées par l'immigration irrégulière en provenance de Russie.

On peut considérer que l'accord intervenu a très largement donné satisfaction aux préoccupations exprimées par la partie russe en début d'année.

3. Une méfiance persistante à l'égard de l'OTAN

La délégation a pu constater dans ses différents contacts une **tonalité systématiquement négative** des responsables russes à l'égard de l'OTAN en général, et de son élargissement en particulier.

L'arrivée de l'Alliance atlantique aux frontières de la Russie et l'inclusion de trois anciennes républiques soviétiques a certainement constitué un choc psychologique, non seulement dans l'opinion publique russe mais également dans une partie de l'appareil d'Etat et dans les forces armées. L'OTAN demeure essentiellement perçue comme une organisation militaire associée à la guerre froide, regroupant plusieurs centaines de milliers d'hommes et un nombre considérable de matériels. À l'heure où la Russie peine à maintenir et moderniser son appareil de défense, l'expansion de l'OTAN dans la zone de ses intérêts vitaux entretient des appréhensions, que la délégation a bien ressenties.

La crise aigue intervenue avec la Russie lors de l'intervention de l'OTAN au Kosovo, en 1999, a laissé des traces, et le fait que l'Alliance conduise désormais des opérations « hors zone », en partie pour répondre aux priorités de la politique américaine, crée un **sentiment diffus de méfiance**.

Dès 1997, dans le cadre de l'Acte fondateur OTAN-Russie, les deux parties avaient déclaré qu'elles ne se considéraient plus comme des adversaires et avaient établi des mécanismes de consultation et de coopération. Alors que venait de se produire le premier élargissement, avec l'adhésion de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque, **l'OTAN s'était engagée à ne pas déployer d'armes nucléaires sur le territoire des nouveaux pays membres**. Elle avait par ailleurs précisé qu'elle **privilégierait l'intégration des capacités militaires des nouveaux pays membres** dans le système de défense allié, en renforçant l'interopérabilité, **de préférence au stationnement permanent dans ces pays de forces de combat supplémentaires**. Ces principes ont été réaffirmés en 2002, alors que s'engageait la deuxième vague d'élargissement.

Au cours des derniers mois, **deux points de friction** sont apparus.

D'une part, l'élargissement et la problématique de la guerre contre le terrorisme ont conduit Washington à envisager le **repositionnement des troupes américaines en Europe**. Le dispositif permanent en Allemagne devrait logiquement être réduit mais la question se pose d'un éventuel redéploiement partiel vers le territoire de nouveaux pays membres. Par ailleurs, les opérations d'Afghanistan et la lutte contre le terrorisme ont nécessité l'utilisation du territoire de nouveaux pays membres, mais aussi celui de pays de la CEI, notamment en Asie centrale. Les intentions américaines quant à l'implantation de nouvelles bases permanentes ou temporaires dans les nouveaux pays membres ne sont pas aujourd'hui clarifiées, ce qui entretient à Moscou les réactions hostiles à tout déplacement vers l'est du dispositif militaire allié.

Le second point de friction concerne l'entrée en vigueur de l'accord d'adaptation du **traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE)**, signé en novembre 1999. Conclu en 1990 en vue d'établir un équilibre et une

réduction des principaux équipements militaires en Europe, le traité FCE, initialement conçu dans le contexte de la guerre froide, a été adapté pour tenir compte de l'évolution politique du continent, chaque pays étant soumis à un plafond national. Moscou souligne que **quatre nouveaux membres de l'OTAN** – la Slovaquie et surtout **les trois Etats baltes** – **n'ont toujours pas adhéré à ce traité**. Elle considère qu'il y a là une brèche dans l'architecture de maîtrise des armements et de sécurité en Europe, rien n'empêchant théoriquement l'Alliance atlantique de procéder à des concentrations de troupes ou de matériels dans les pays baltes, à proximité de la frontière russe.

Les pays baltes n'envisagent pas d'adhérer au traité FCE avant son entrée en vigueur, elle même conditionnée par les pays membres de l'OTAN au respect par Moscou des **engagements souscrits au sommet de l'OSCE d'Istanbul**, en novembre 1999, en marge de la signature du traité adapté. Ces engagements portent sur l'**évacuation des bases militaires russes en Géorgie et en Moldavie**. Or ces engagements n'ont pas été respectés.

En Géorgie, sur quatre bases russes, seule celle de Vaziani a été réellement évacuée, celle de Goudaouta, en Abkhazie, comportant toujours des éléments russes placés sous statut de forces de maintien de la paix de la CEI. Le calendrier d'évacuation des deux autres bases– Batoumi en Adjarie et Akhalkalaki dans la province peuplée majoritairement d'Arméniens de Javakhétie– devait être arrêté au 1^{er} février 2001 mais n'est toujours pas fixé, les autorités géorgiennes souhaitant un départ des 3.000 personnels russes dès 2005 alors que Moscou souhaite un délai d'une dizaine d'années et des compensations financières pour le rapatriement et la réinsertion des personnels. En Moldavie, Moscou a rapatrié une partie de ses moyens militaires stationnés en Transnistrie mais 1.400 hommes y demeurent toujours présents.

Au cours d'une récente visite à Moscou, le secrétaire général de l'OTAN a indiqué aux autorités russes que les pays baltes satisferaient aux engagements de retenue pris par les autres membres de l'OTAN et qu'ils avaient l'intention de rejoindre le traité FCE adapté quand il entrera en vigueur. La **Douma**, pour sa part, a autorisé au mois de juin 2004 la **ratification par la Russie du traité FCE adapté**, dans le but avoué de renforcer la position russe vis à vis des pays de l'OTAN, afin d'exiger qu'ils procèdent à leur tour à la ratification. Les députés russes ont adopté le même jour une déclaration dans laquelle ils s'inquiètent de l'apparition en Europe de « zones grises », notamment dans les pays baltes, où le déploiement de troupes, d'armes et d'installations de l'OTAN serait possible.

B. LA RUSSIE : UN PARTENAIRE ESSENTIEL POUR L'UNION EUROPÉENNE ET L'OTAN

En dépit du regain de critiques suscité par les deux élargissements, on doit constater qu'au cours des deux dernières années, d'importants progrès ont été réalisés pour la mise en place d'un cadre institutionnel, tant avec l'Union européenne qu'avec l'OTAN, consacrant le partenariat stratégique avec la Russie. La persistance de points de friction ou d'attentes déçues, tout comme l'âpreté de certaines discussions, ne doivent pas masquer les possibilités de trouver, dans le cadre normal du dialogue et de la coopération tel qu'il est désormais établi, des solutions à nombre de questions soulevées par la Russie.

La délégation considère comme essentiel l'établissement d'un partenariat solide avec cet acteur majeur du continent européen.

1. Le partenariat stratégique Russie - Union européenne : des relations encore rugueuses

Sur le plan économique et commercial, la relation entre la Russie et l'Union européenne s'est renforcée au cours des dernières années. Plus de 50% du commerce russe est aujourd'hui tourné vers l'Union européenne, contre 38% avant l'élargissement, et la Russie figure parmi l'un des principaux fournisseurs d'hydrocarbures de l'Union, pourvoyant à 20% des besoins en combustibles de l'Union européenne¹. Par ailleurs, la Russie est le cinquième client pour les exportations européennes, après les Etats-Unis, la Suisse, la Chine et le Japon. Elle contribue à 5% du commerce total de l'Union européenne, le volume total des échanges de marchandises entre la Russie et l'Union européenne élargie ayant représenté 92 milliards d'euros en 2003.

Au delà de cette réalité économique, les intérêts communs entre l'Europe et la Russie sont également considérables, que ce soit sur les grands dossiers internationaux ou sur des préoccupations de sécurité concernant plus spécifiquement le continent : stabilisation des zones de conflit, lutte contre le terrorisme et lutte contre les trafics illicites, la criminalité transnationale organisée et l'immigration irrégulière.

Les relations euro-russes sont fondées sur l'Accord de partenariat et de coopération de 1994 et sur la stratégie commune de l'Union européenne, adoptée en 1999. Les objectifs principaux à la base de ces documents sont la consolidation de la démocratie, l'intégration de la Russie dans un espace économique et social commun et dans le système international, la coopération pour la stabilité et la sécurité en Europe. Au sommet de Saint-Pétersbourg, fin mai 2003, les deux parties ont décidé de construire un partenariat stratégique,

¹ *La Russie assure à elle seule le tiers des approvisionnements européens en gaz.*

équilibré et réciproque, sur la base de quatre volets, baptisés « **espaces communs** », concernant les aspects économiques et commerciaux, les aspects « justice et affaires intérieures », les questions de sécurité internationale et les questions éducatives et culturelles.

Des propositions formulées conjointement par la France et l'Allemagne permettent d'imaginer ce que serait le contenu de ces quatre espaces. En matière économique, les objectifs poursuivis seraient la promotion réciproque du commerce et des investissements, la convergence réglementaire et la coopération en matière d'environnement et d'énergie, l'amélioration de la compétitivité dans une démarche de développement durable. L'espace commun de liberté, de sécurité et de justice recouvrirait le dialogue sur les droits de l'homme et l'état de droit, la coopération opérationnelle et technique dans la lutte contre la criminalité organisée et les migrations irrégulières, la conclusion d'un accord de réadmission et la facilitation de la circulation des personnes sur la base de la réciprocité. Dans le domaine de la sécurité extérieure, la coopération pourrait porter sur la gestion des crises dans le voisinage commun et un partenariat global dans les relations internationales. Enfin, en matière de recherche, d'éducation et de culture, l'accentuation des échanges serait recherchée, ainsi qu'une articulation entre les activités scientifiques russes et le programme-cadre de recherche et développement (PCRD) européen, et le renforcement de la coopération spatiale.

Au cours de ses contacts, la délégation a eu le sentiment que la traduction des quatre espaces communs définis à Saint-Pétersbourg en orientations et actions concrètes s'effectuait à un rythme assez lent, chaque partie ayant tendance à regretter le manque d'empressement de son partenaire.

Le **sommet Union européenne – Russie du 21 mai 2004** n'a que peu évoqué la mise en oeuvre des espaces communs. Il était centré sur deux questions majeures dans la relation euro-russe : la candidature de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la perspective de ratification, par la Russie, du protocole de Kyoto.

Sa **candidature à l'OMC** implique pour la Russie l'obtention de l'accord des différents membres de l'Organisation et à ce titre, des discussions ont été engagées de longue date avec l'Union européenne. Parmi les difficultés rencontrées, trois présentaient un caractère particulièrement sensible : les droits de survol discriminatoires sur la Sibérie, l'accès au marché russe des télécommunications et surtout la double tarification du prix de l'énergie - les tarifs domestiques étant le cinquième de ceux appliqués aux acheteurs étrangers - et le monopole de l'entreprise gazière Gazprom.

Au terme de négociations difficiles, **la Commission européenne a finalement donné son accord à l'entrée de la Russie dans l'OMC**, bien qu'elle n'ait que partiellement obtenu satisfaction. La Russie s'est engagée à ne pas dépasser certains plafonds en matière de tarifs douaniers et à ouvrir à la

concurrence certains secteurs dans les domaines des télécommunications, des transports, des services financiers ou de la distribution. Elle a accepté une révision des droits de survol de la Sibérie, mais à l'horizon 2013 seulement. En ce qui concerne Gazprom, les autorités russes ont refusé la remise en cause du monopole, souhaitant visiblement éviter une évolution comparable à celle du secteur pétrolier. En revanche, elles ont accepté un relèvement des prix domestiques du gaz, représentant environ un doublement d'ici 2010, pour les porter à un niveau correspondant au seuil de rentabilité, c'est à dire couvrant les coûts d'exploitation des gisements actuels et de mise en valeur des nouveaux champs.

Après l'aval de l'Union européenne, il reste à la Russie à obtenir celui des autres principaux membres de l'OMC, notamment les Etats-Unis et la Chine, avant d'envisager l'adhésion qui pourrait ne pas intervenir avant 2006. La Russie est aujourd'hui le premier exportateur de tous les pays non membres de l'OMC.

En ce qui concerne le **protocole de Kyoto**, dont la ratification par la Russie permettrait l'entrée en vigueur¹, le président Poutine a tenu des propos encourageants, laissant entrevoir une accélération du mouvement vers la ratification, mais il ne semble pas que la Russie soit actuellement disposée à assumer de front les engagements de Kyoto et ceux que lui impose son adhésion à l'OMC.

Des progrès restent incontestablement à réaliser dans la relation Russie – Union européenne pour atteindre le stade d'un partenariat confiant. La Russie souhaite assez légitimement accéder à un statut de partenaire privilégié, la distinguant de pays plus éloignés ou moins importants. Elle ne semble cependant pas toujours bien mesurer les principes de fonctionnement de l'Union européenne ni la logique qui les sous-tend, ce qui conduit à des malentendus ou des situations conflictuelles temporaires.

2. Le partenariat Russie-OTAN : l'amorce d'une coopération

Après l'Acte fondateur OTAN-Russie de 1997, les relations ont franchi une nouvelle étape avec la création, en mai 2002, du **Conseil OTAN-Russie** au sein duquel la Russie siège sur un pied d'égalité avec chacun des pays de l'Alliance, c'est à dire dans un format à 20, et depuis l'élargissement à 27. Il permet de conduire un dialogue politique sur les principaux dossiers de sécurité, mais aussi d'aborder sous un angle concret les préoccupations russes.

¹ L'entrée en vigueur du protocole est subordonnée à sa ratification par un nombre de pays représentant au minimum 55% des émissions de dioxyde de carbone du monde développé. Les Etats-Unis et la Russie, qui représentent respectivement 36,1% et 17,4% des émissions sont les deux principaux pays à n'avoir pas ratifié le protocole.

Depuis 2002, une dizaine de groupes de travail ont été activés, les principaux thèmes de discussion étant le développement de l'interopérabilité des systèmes de défense antimissiles de théâtre, les mode de décision politique pour de futures opérations conjointes de maintien de la paix et une coopération en matière d'espace aérien, visant à sécuriser les voies aériennes transpolaires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. La prolifération, la menace terroriste, la coopération en matière de réformes de défense et de plans civils d'urgence figurent aussi au rang des sujets abordés.

La Russie attend de ce partenariat une assistance pour la mise en oeuvre de la réforme de son appareil de défense, mais de tels projets se heurtent aux limites financières des programmes de l'OTAN.

Dans le domaine de la gestion des crises, une coopération est engagée sur l'interopérabilité, la standardisation, la formation et des exercices communs. Un exercice de gestion civile de crise s'est déroulé en juin 2004. Un exercice portant sur la préparation et la conduite d'une opération conjointe de maintien de la paix est prévu à l'automne.

En dépit des tensions liées à l'élargissement, que Vladimir Poutine n'entendait pas avaliser par sa présence, des signes positifs sont apparus, en matière de coopération, lors de la dernière réunion du conseil OTAN – Russie, à l'occasion du sommet d'Istanbul fin juin 2004.

La Russie a ainsi annoncé qu'elle participerait, avec trois bâtiments, à l'opération navale de l'OTAN en Méditerranée « *Active endeavour* » destinée à surveiller le trafic maritime dans le cadre de la lutte anti-terroriste. Par ailleurs, comme cela avait été indiqué à la délégation par des responsables du ministère de la défense, la Russie a proposé de fournir un **soutien indirect à la FIAS en Afghanistan**. Il pourrait prendre la forme de facilités de survol, de transit ou de soutien en matière de transport aérien.

*

* *

Le double élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN au printemps 2004 constitue à n'en pas douter un cap difficile dans les relations avec la Russie.

L'expression de critiques souvent rudes tient sans doute à certains facteurs objectifs, en particulier des interrogations sur les relations économiques et commerciales avec un ensemble européen renforcé. S'y ajoutent un sentiment de fierté nationale rudement mis à l'épreuve depuis la désagrégation de l'Empire soviétique, et peut être aussi, de la part des autorités, une propension à amplifier ou à instrumentaliser divers facteurs irritants dans une perspective intérieure ou dans une logique de négociation. C'est en tous cas le sentiment que produisent les critiques émises contre

l'instauration des visas vers les pays de l'est ou les craintes d'une possible concentration des forces de l'OTAN sur le territoire des pays baltes, à la frontière de la Russie.

Du côté européen, il n'était pas envisageable de laisser la Russie entraver de quelque manière que ce soit un processus d'élargissement répondant aux aspirations d'Etats souverains. Il n'en demeure pas moins qu'un partenariat stratégique avec la Russie répond aux intérêts fondamentaux de nos pays. Il sera important de le préserver dans des enceintes désormais élargies aux anciennes nations du bloc de l'est et aux pays baltes qui, pour leur part et en sens inverse, pourraient légitimement vouloir marquer une franche rupture avec leur ancienne puissance tutélaire. C'est donc un équilibre parfois difficile qu'il faut réaliser. La France, comme l'Allemagne, comptent parmi les pays qui entendent veiller à ce que la recomposition du continent européen s'accompagne de relations nouvelles et étroites avec la Russie.

III. LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA RUSSIE

En dépit de ses difficultés économiques et de la diminution de son potentiel militaire, la Russie demeure présente sur la scène internationale. Soucieux de préserver ce statut de puissance mondiale, Vladimir Poutine conduit une politique extérieure moins imprévisible et plus active que celle de son prédécesseur, en s'appuyant pleinement sur les ressorts de la communication.

Deux ans après la crise du Kosovo, au cours de laquelle la Russie s'était retrouvée marginalisée, le rapprochement engagé avec les Etats-Unis après les attaques terroristes du 11 septembre 2001 marque la volonté d'établir une communauté d'intérêts avec l'occident et de se voir reconnaître comme un partenaire majeur, dans la perspective notamment d'une meilleure intégration dans l'environnement économique international. Cette approche pragmatique n'exclut pas la manifestation de désaccords parfois vifs, dès lors que la Russie estime ses intérêts nationaux en jeu, et l'utilisation de tous les autres moyens d'accroître son influence, en premier lieu dans les pays de la CEI.

A. UNE GRANDE PUISSANCE AUX MOYENS LIMITÉS

1. Un statut de grande puissance amoindri mais réel

Bien qu'en pratique, sa politique extérieure semble désormais dictée par deux priorités – la défense de ses intérêts économiques et le maintien dans son orbite des Etats issus de l'Union soviétique – la Russie entend préserver, avec des moyens économiques et militaires limités, son statut de puissance mondiale.

Ce statut provient en premier lieu de sa qualité de **membre permanent du Conseil de sécurité** des Nations Unies qui lui permet d'aborder tous les grands dossiers de politique internationale et d'être associé à leur règlement. C'est le cas par exemple pour le conflit israélo-palestinien, dans lequel elle est impliquée comme membre du « quartet », mais également pour un grand nombre de crises régionales dans lesquelles sa diplomatie est engagée, que se soit en Asie, au Moyen-Orient ou dans les Balkans.

Lors de son séjour à Moscou, la délégation a appris que la Russie venait d'opposer son veto, le 21 avril dernier, à une résolution américano-britannique soutenant le plan de réunification de Chypre de M. Annan. Portant sur un texte approuvé par les 14 autres membres du Conseil de sécurité et officiellement justifié par des « raisons techniques », ce **veto** était le premier émis par la Russie en près de dix ans. Il peut apparaître comme un rappel à

l'adresse de la communauté internationale et des autres membres permanents que la Russie n'entend pas se priver des droits que lui confère son statut.

La défense de l'autorité des Nations Unies dans la prévention et la gestion des conflits constitue un axe primordial de la politique étrangère de la Russie, moins par attachement conceptuel au multilatéralisme, que parce qu'elle y voit le moyen de limiter les possibilités d'action unilatérale des Etats-Unis. La crise irakienne a été l'occasion de réaffirmer son opposition à une opération militaire entreprise sans l'aval du Conseil de sécurité, même si l'on a pu remarquer qu'elle a tardé à dévoiler sa position, semblant vouloir laisser l'initiative, et donc la gestion de l'affrontement avec les États-Unis, à d'autres membres du Conseil et singulièrement à la France.

Pour un pays comme la Russie, très attaché à sa souveraineté et plus réticent à l'idée de supranationalité, assimilée à celle d'ingérence étrangère, le **soutien aux institutions multilatérales** apparaît comme choix tactique, visant à éviter le risque d'isolement et à préserver ou renforcer son influence. Cela est vrai des Nations Unies, mais l'action diplomatique de Vladimir Poutine s'est orientée en direction de bien d'autres enceintes internationales, comme l'OMC où la Russie souhaite entrer, ou groupes plus restreints de pays, comme le G8, dont elle assurera la présidence en 2006. À l'été 2003, il annonçait également de manière inattendue son intention de faire adhérer la Russie à l'Organisation de la Conférence islamique (OCI). Enfin la Russie joue un rôle majeur dans deux organisations régionales importantes pour sa sécurité et ses intérêts : la Communauté des Etats indépendants (CEI) et l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), où elle traite avec l'Ouzbékistan, le Kazakhstan, le Kirghiztan, le Tadjikistan et la Chine des questions communes de sécurité, notamment la surveillance des frontières et la lutte contre le terrorisme.

Les **questions stratégiques et de contrôle des armements** constituent l'autre levier permettant à la Russie d'affirmer son rôle mondial, en discutant d'égal à égal avec les Etats-Unis. Elle conserve un arsenal nucléaire conséquent, comportant environ 5.000 têtes nucléaires stratégiques et sans doute environ 3.000 têtes nucléaires tactiques en condition opérationnelle. En dépit des difficultés liées à la maintenance des forces nucléaires et à leur modernisation, la situation des armes nucléaires russes reste une question majeure pour la sécurité mondiale. Toutefois, la parité avec les Etats-Unis procurée par ce dialogue stratégique est plus apparente que réelle. Après plusieurs mois de négociations avec l'administration Clinton au sujet d'une révision du traité ABM afin de la rendre compatible avec les projets américains de défense antimissiles, la Russie n'a pu que prendre acte du retrait unilatéral de ce traité décidé par l'administration Bush. De même, la réduction parallèle des arsenaux russes et américains prévue par le traité de Moscou de mai 2002 n'a pas résulté d'une réelle négociation entre les deux puissances, puisqu'elle ne faisait qu'entériner des décisions déjà annoncées par les Etats-Unis dans leur *Nuclear Posture Review* de janvier 2002.

2. Des moyens d'action limités

Cette volonté de préserver ce qui peut l'être de la puissance passée se heurte à un certain nombre de réalités et de faiblesses.

La **situation économique** de la Russie la place globalement dans une **situation de dépendance vis à vis de l'extérieur** qui limite sa capacité d'action. Face à l'élargissement de l'Union européenne, elle a du tenir des positions défensives, afin de conserver certains acquis de ses relations économiques avec les pays d'Europe centrale et orientale. Son adhésion à l'OMC, envisagée pour 2006 au plus tôt alors que la Chine a été admise en 2001, est à la fois vitale pour son insertion dans les grands courants d'échanges mondiaux et très exigeante au regard des efforts à consentir pour adapter ses structures économiques.

L'**outil militaire russe**, élément essentiel de sa puissance, est par ailleurs **fortement dégradé**, tant en ce qui concerne les équipements que les personnels.

Ses déficiences ont été mises en lumière à l'occasion du conflit tchétchène ou encore lors de récentes manœuvres des forces nucléaires au cours desquelles, en la présence de Chef de l'Etat, le lancement d'un missile stratégique a échoué. En dépit de la priorité accordée par le président aux forces nucléaires, élément essentiel pour le statut international de la Russie, celles-ci connaissent de graves difficultés. Elles sont révélatrices, sur un plan plus général, du **vieillessement des équipements**, des lacunes de leur entretien et des difficultés financières pesant sur les programmes de renouvellement.

Au sein des armées, le climat s'est détérioré. La **situation matérielle des militaires**, en termes de soldes et de logement, n'est plus suffisamment attractive, ce qui entraîne un flux de départ important vers le secteur civil et des difficultés de recrutement. L'**insoumission** atteint des proportions très significatives, puisque 38.000 jeunes n'auraient pas répondu à l'appel au printemps 2003, alors qu'un Comité des mères de soldats tente de sensibiliser l'opinion publique sur les mauvais traitements subis par les appelés, dans le cadre d'un « bizutage » qui provoquerait, selon elles, près de 3.000 morts par an.

La déflation des effectifs, qui constitue depuis des années l'un des fondements de la réforme des armées, s'est opéré à un rythme beaucoup plus lent que prévu, le nombre de personnels en uniforme étant toujours supérieur à 1.100.000 hommes, au lieu des 850.000 initialement prévus pour 2003.

La **restauration d'un appareil de défense crédible** constitue l'une des priorités du président Poutine. Le budget de la défense a été revu à la hausse. Il ne représente toutefois que 12 milliards d'euros, soit le tiers du budget français pour des effectifs trois fois plus nombreux. L'objectif est de

transformer l'armée russe pour disposer de forces plus réduites mais mieux entraînées et plus mobiles, avec une forte composante professionnelle et des équipements de haute technologie. Le service militaire sera réduit de 2 à 1 an et d'ici 2008, la moitié des effectifs seront professionnalisés, un corps de sous-officiers, aujourd'hui inexistant, étant créé.

Ces orientations voisines de celles retenues par les armées occidentales, suscitent des résistances de la hiérarchie militaire.

Dans l'immédiat, ainsi que l'a indiqué à la délégation le général Baloueyevski, 1^{er} adjoint au Chef d'État-major général, la priorité va à la création d'une composante professionnelle projetable et bien équipée qui aurait vocation à agir sur le théâtre intérieur ou dans les proches pays voisins.

B. LE RAPPROCHEMENT AVEC LE MONDE OCCIDENTAL ET SES LIMITES

La dernière année du mandat de Boris Elstine avait été marquée par l'opposition de la Russie aux opérations de l'OTAN au Kosovo, qui avaient de ce fait été engagées sans l'aval explicite du Conseil de sécurité des Nations Unies. Cette crise avec les Occidentaux avait souligné l'isolement de la Russie et sa faible influence sur le cours des choses.

Vladimir Poutine a pour sa part adopté une ligne résolument pragmatique, visant au contraire à éviter l'opposition frontale et à utiliser au mieux les opportunités offertes par le contexte international. Le soutien apporté aux Etats-Unis le jour même des attaques terroristes du 11 septembre 2001 en est l'illustration la plus marquante. Outre l'appui en retour qu'elle pouvait espérer sur la question de la Tchétchénie, la Russie a fait valoir qu'elle se situait, à travers l'Asie centrale et le Caucase, en première ligne face au radicalisme islamique, afin de nouer un partenariat solide confortant sa reconnaissance par les puissances occidentales et lui assurant des retombées économiques. Moscou ne s'est pas opposée à l'utilisation du territoire des Etats d'Asie centrale, en particulier l'Ouzbékistan et le Kirghizstan, par les forces occidentales dans le cadre des opérations d'Afghanistan.

Le thème de la **lutte contre le terrorisme international**, sur lequel la Russie considère posséder une certaine antériorité, par sa dénonciation de longue date de l'islamisme radical et du prosélytisme wahhabite en Asie centrale, et une forte expertise, est désormais l'**élément central du rapprochement avec les pays occidentaux**.

Mais ce rapprochement n'obéit pas seulement à des préoccupations sécuritaires. Les autorités russes y trouvent également l'opportunité de consolider leurs **objectifs économiques**, en jouant notamment sur leur principal atout : les richesses énergétiques.

Les questions énergétiques sont importantes dans la relation avec l'Union européenne, mais plus encore dans celles **avec les Etats-Unis**, avec lesquels a été établi un **partenariat énergétique**. Les Etats-Unis souhaitent diversifier leurs approvisionnements en portant à 13% en 2010, contre 1% seulement en 2002, la part des importations d'hydrocarbures en provenance de Russie. Des **projets de coopération américano-russe** ont été lancés, dont le plus important est celui de la construction à Mourmansk, d'un port en eaux profondes pouvant accueillir des pétroliers de grande capacité et permettant un circuit d'approvisionnement beaucoup plus court que depuis le Moyen-Orient. Le dernier sommet américano-russe sur les questions énergétiques, tenu à Saint-Petersbourg en septembre dernier, a été l'occasion d'évoquer un autre grand projet, à savoir la mise en valeur, avec l'aide de groupes américains, du gisement de gaz naturel de Chtokman, dans la région arctique.

Ce rapprochement avec les pays occidentaux, au travers des questions sécuritaires et énergétiques, trouve toutefois ses limites.

Du côté russe, il compte beaucoup de détracteurs au sein de l'appareil d'Etat. La prolongation de la présence militaire américaine en Asie centrale et l'envoi par Washington d'instructeurs en Géorgie suscitent des réticences. La coopération économique avec des groupes occidentaux pourrait également être ressentie comme une menace pour le contrôle des ressources naturelles, et ce serait l'une des motivations des actions engagées contre le groupe Ioukos, qui envisageait d'ouvrir son capital à des compagnies pétrolières américaines.

Du côté occidental, et notamment américain, les évolutions intérieures de la Russie encouragent les opposants à l'établissement d'un partenariat trop étroit. Aux yeux des Etats-Unis, la Russie n'a pas rompu suffisamment clairement avec des « Etats préoccupants » qu'elle considérait traditionnellement dans sa sphère d'influence.

La **coopération avec l'Iran**, pour la construction de la centrale nucléaire de Bushehr, constitue un important point de friction. En effet, même si ce projet ne semble pas comporter en lui-même de risque de prolifération, compte tenu de l'engagement russe, pris sur l'insistance américaine, de fournir le combustible puis de le rapatrier, la volonté affichée de la Russie de poursuivre quoi qu'il arrive la coopération met à mal la stratégie de pression sur les autorités iraniennes pour les conduire à clairement cesser toute activité pouvant dériver vers des programmes nucléaires militaires. Moscou n'a pas conditionné sa coopération à un règlement satisfaisant du dossier iranien, sans doute en raison des retombées économiques d'un projet évalué à 800 millions de dollars.

C. DES PRIORITÉS AXÉES SUR L'ENVIRONNEMENT PROCHE

Dans les toutes premières années qui ont suivi la dislocation de l'Union soviétique, la Russie a défini ses relations avec « l'étranger proche » comme l'une des toutes premières priorités de sa politique étrangère.

Les relations avec les 11 autres pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI), créée en décembre 1991, sont complexes. Ces pays ne forment pas un ensemble homogène et la CEI elle-même constitue un cadre très lâche, « à géométrie variable » selon que l'on traite de sécurité ou d'économie. Si l'on a pu s'interroger, vers la fin de la décennie précédente, sur l'impact des forces centrifuges au sein de la CEI, compte tenu de l'attraction exercée sur certains pays par les relations avec l'ouest, la période récente marque incontestablement une remontée de l'influence russe dans tout l'ancien espace soviétique.

1. La Communauté des Etats indépendants (CEI) : une structure peu intégrée et à géométrie variable

Si dans l'esprit du public la CEI représente aujourd'hui une forme de reconstitution partielle de l'ancien espace soviétique, sa création et son évolution traduisent une réalité plus complexe. En effet, la désintégration de la structure fédérale soviétique, avec les encouragements de Boris Elstine qui dirigeait à l'époque la république de Russie, a été un élément fondamental de la chute du régime communiste. Aussi la CEI est elle apparue, après sa création en décembre 1991, comme une coquille vide, plusieurs Etats ne voulant en rien d'une intégration poussée qui aurait reproduit le schéma des relations avec Moscou appliqué des décennies durant.

Parmi les anciennes républiques soviétiques, les trois pays baltes ont dès le départ rompu les liens avec leurs anciens partenaires de l'URSS, se tournant vers l'Europe et l'OTAN. La Géorgie, elle aussi très déterminée dans sa volonté d'indépendance, n'a adhéré à la CEI qu'en 1993, alors qu'elle se trouvait confrontée dans plusieurs de ses régions à des tendances séparatistes.

La CEI compte aujourd'hui **12 pays** répartis, outre la Russie, en trois sous-ensembles : les pays « occidentaux » que sont la Biélorussie, l'Ukraine et la Moldavie, les trois pays du Caucase – Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie - et les cinq Etats d'Asie centrale : Turkménistan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Tadjikistan et Kirghizstan. La CEI forme un ensemble d'environ 280 millions d'habitants, dont un peu plus de la moitié dans la fédération de Russie. 16 millions de Russes résideraient dans les 11 autres pays membres de la CEI.

La CEI n'est en rien un ensemble politique intégré, comme peut l'être l'Union européenne.

Plusieurs sous-ensembles coexistent en son sein.

En matière de sécurité, un **traité de sécurité collective**, dit traité de Tachkent, a été signé en mai 1992 par 7 des 12 pays de la CEI : la Russie, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan, le Kirghizstan, l'Arménie et la Biélorussie. En fin d'année 1993, l'Azerbaïdjan puis la Géorgie ont rejoint à leur tour le traité de Tachkent, dans le but semble-t-il d'obtenir l'aide russe pour maîtriser les conflits séparatistes du Haut-Karabakh d'une part, d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud d'autre part. Mais elles se retirent du traité en 1999, au moment de la crise du Kosovo, de même que l'Ouzbékistan. Les **6 Etats actuellement** parties au traité de sécurité collective de la CEI ont décidé en mai 2001 de créer des **forces collectives d'intervention rapide**. La plus importante sera stationnée à Bichkek au Kirghizstan, avec une vocation d'intervention en Asie centrale. Les deux autres forces sont constituées par la Russie conjointement avec l'Arménie d'une part et la Biélorussie d'autre part.

Sur le plan économique, une Communauté des Etats intégrés a été créée en 1996 pour devenir en octobre 2000 la **Communauté économique eurasiatique**. Elle ne comporte que 5 des 12 Etats de la CEI : la Russie, la Biélorussie, le Kazakhstan, le Tadjikistan et le Kirghizstan. Elle consiste en une union douanière destinée à renforcer les échanges entre les 5 pays membres. Un autre accord, plus récent, lie la Russie à l'Ukraine, au Kazakhstan et au Belarus. Signé en février 2003, il prévoit la création entre les quatre pays, à terme, d'un espace économique commun.

Enfin, les relations entre la Biélorussie et la Russie constituent une exception. Les deux pays ont créé en 1996 une communauté devenue « union russo-biélorusse » en 1997. Cette déclaration de fusion dans un Etat unique est assez formelle et se traduit essentiellement par l'instauration par Moscou d'un protectorat militaire. L'intégration économique est en revanche peu poussée, compte tenu du maintien par Minsk de structures économiques héritées de l'Union soviétique. À la suite des changements politiques intervenus en Moldavie en 2001, les autorités de ce pays ont exprimé le souhait de rejoindre l'union russo-biélorusse.

La CEI est donc une organisation peu structurée, peu contraignante, à géométrie variable. En revanche, à travers les réunions périodiques et les sommets de chefs d'Etat, elle offre un cadre au règlement de certaines questions bilatérales tout en permettant à la Russie de faire valoir ses priorités.

2. Le renforcement de l'influence russe dans l'espace ex-soviétique

La faiblesse des structures de la CEI n'est en rien un obstacle au renforcement de l'influence russe dans l'ancien espace soviétique. Celle-ci

résulte en effet beaucoup plus de la politique pragmatique de Vladimir Poutine qu'au recours à des mécanismes d'intégration régionale.

Si la Biélorussie, l'Arménie, le Kazakhstan, le Kirghizistan ou le Tadjikistan ont toujours entretenu des liens très étroits avec Moscou, d'autres pays où s'exprimait une volonté d'indépendance ont réorienté ou rééquilibré leur politique. La Russie en a retiré de nombreux avantages sur le plan de ses relations économiques avec ses voisins, en particulier en matière énergétique.

C'est particulièrement le cas de l'**Ukraine**, deuxième pays de la CEI par sa population (48 millions d'habitants), dont la volonté de rapprochement avec l'Union européenne et l'OTAN pouvait inquiéter Moscou. Cette perspective est aujourd'hui ralentie, compte tenu de la politique controversée du président Kouchma, contesté à l'intérieur et isolé au plan international. La Russie a en revanche mis cette conjoncture à profit pour opérer un rapprochement avec Kiev. Vladimir Poutine a proposé à Leonid Kouchma d'assurer la présidence de la CEI l'an passé. Surtout, un important accord bilatéral a été signé en octobre 2002 entre Gazprom et son homologue ukrainien pour la gestion en commun du gazoduc traversant l'Ukraine. Moscou a également obtenu un droit de regard sur l'oléoduc Odessa-Brody. Ces infrastructures représentent un enjeu stratégique pour la Russie, puisqu'elles conditionnent leurs exportations énergétiques.

Le succès communistes aux élections de 2001 en **Moldavie** a réorienté la politique de ce pays envers la Russie, bien qu'il n'ait pas accéléré le règlement du contentieux de la Transnistrie, l'évacuation des munitions russes situées dans les anciens dépôts de la 14^{ème} armée soviétique n'étant toujours pas achevée.

L'**Ouzbékistan**, qui s'était largement tourné vers les Etats-Unis lors de la guerre d'Afghanistan, a renforcé son partenariat avec la Russie dans le cadre de la lutte antiterroriste, à la suite des attentats perpétrés par des islamistes radicaux. L'Ouzbékistan a dès lors manifesté son soutien à la politique de Moscou dans le conflit tchéchène et a développé une coopération militaire avec la Russie et les partenaires de cette dernière au sein du traité de Tachkent. Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et de la sécurité, l'Ouzbékistan coopère également depuis 2001 avec la Russie, la Chine et les trois Etats d'Asie centrale frontaliers de cette dernière au sein de l'Organisation de coopération de Shanghai.

Alors que la Russie a pour allié traditionnel l'Arménie, la Russie est parvenue à améliorer ses relations avec l'**Azerbaïdjan**. Dans le domaine énergétique, où s'exerçait une forte rivalité, notamment en raison du projet d'oléoduc Bakou-Ceyhan, soutenu par les Etats-Unis et reliant l'Azerbaïdjan et la Turquie, via la Géorgie, des accords ont pu être conclus par la compagnie russe Loukoil. Des coopérations ont également été conduites en matière militaire, avec une aide russe à la défense antiaérienne azérie et l'obtention par

Moscou du maintien de sa station de surveillance radar de Gabalin, à laquelle elle attachait une grande importance.

Seule les relations avec la **Géorgie** demeurent réellement pour la Russie un motif de difficulté parmi ses différents partenaires de la CEI. La Russie a longtemps reproché à Tbilissi l'utilisation de son territoire, dans les gorges de Pankissi, comme base de repli pour les rebelles tchéchènes. Moscou soutenait en outre les autorités séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud et a accordé la citoyenneté russe à une majorité d'habitants de ces deux régions. Enfin, le calendrier d'évacuation des deux dernières bases militaires russes n'est toujours pas fixé.

On mesure encore mal l'incidence qu'aura le remplacement du président Chevarnadzé, dont les relations avec Moscou étaient très dégradées, par Mikhaïl Saakachvili, considéré comme proche des Etats-Unis. Le nouveau président a manifesté son attachement résolu à l'intégrité territoriale de la Géorgie tout en semblant vouloir adopter une attitude plus pragmatique envers la Russie. On a pu observer que cette dernière avait facilité, il y a quelques semaines, une solution pacifique en Adjarie. Mais les sources de tensions subsistent, rendant la situation assez volatile.

CONCLUSION

La courte mission effectuée à la fin du mois d'avril 2004 par la délégation de la commission des Affaires étrangères et de la défense intervenait à une période particulièrement décisive pour la Russie et l'avenir de ses relations extérieures, notamment avec le reste du continent européen.

Quelques semaines après la réélection du président Poutine, qui dispose désormais d'un pouvoir sans partage, la délégation a pu mesurer les défis considérables qui attendent ce second mandat. Les séquelles de la crise financière de 1998 ont été effacées et des progrès ont été réalisés, ces dernières années, sur la voie du développement économique et de la modernisation. La Russie demeure cependant confrontée à de lourds handicaps. Beaucoup de réformes décidées au cours du premier mandat doivent désormais être mises en oeuvre et d'autres, tout aussi fondamentales, restent à adopter. L'assise politique très large dont dispose l'exécutif peut constituer un atout pour accélérer la mutation de l'économie et de la société russe, mais l'absence de contre-pouvoirs et l'appauvrissement du débat démocratique comportent également des risques soulignés par ceux qui s'interrogent sur un éventuel retour de pratiques autoritaires.

À travers ses nombreux contacts, essentiellement consacrés aux relations extérieures de la Russie, la délégation a mieux compris les déterminants de la politique étrangère de Vladimir Poutine, empreinte d'un grand pragmatisme.

L'influence croissante de Moscou au sein de la CEI en est le résultat le plus tangible. Il n'a pas été obtenu par le renforcement des structures multilatérales mais par la promotion active d'accords de pays à pays, tout particulièrement dans le domaine énergétique, en conformité avec les préoccupations stratégiques de la Russie.

Les préoccupations économiques ont également joué dans le rapprochement avec les pays occidentaux opéré dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. La Russie entend valoriser dans ses relations internationales le point fort que constituent ses ressources énergétiques et aspire à mieux s'insérer dans les grands courants d'échanges mondiaux, comme en témoigne sa candidature à l'OMC.

Le maintien, avec des moyens limités, de ce qui peut être préservé de sa puissance passée constitue l'autre ligne directrice de la politique extérieure russe. La délégation a sur ce point constaté l'impact psychologique qu'a représenté, bien qu'elle ait été préparée depuis de nombreuses années, la mise

en oeuvre effective du double élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN, perçu comme un facteur d'isolement par la Russie. Il faut bien entendu faire la part, dans les réserves ou critiques qu'elle a entendues, entre les difficultés objectives et les arguments utilisés dans une perspective interne ou dans une logique de négociation. Le dialogue se heurte à des difficultés réelles, que ce soit pour l'Union européenne ou pour l'Alliance atlantique, mais la délégation est convaincue que cette occasion doit être saisie pour renforcer la prise de conscience, au sein des deux organisations, de l'importance et de l'intérêt, pour la stabilité et la prospérité de notre continent, d'un partenariat stratégique avec la Russie.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a entendu au cours de sa réunion tenue le 19 mai 2004, sous la présidence de M. Jean-Marie Poirier, vice-président, la communication de M. André Boyer sur la mission effectuée du 18 au 23 avril 2004 en Russie par une délégation de la commission.

À la suite de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin a évoqué le débat, au sein des spécialistes de la Russie, entre ceux qui soulignent l'action positive de M. Vladimir Poutine en faveur d'une restauration de la stabilité en Russie et ceux qui s'inquiètent d'un retour à une pratique autoritaire du pouvoir et de la brutalité avec laquelle est traité le conflit en Tchétchénie. Il a estimé, pour sa part, que l'évolution actuelle de la Russie ne pouvait être analysée sans tenir compte du poids du passé : l'effondrement du régime après plus de 70 années de dictature communiste et une présidence Elstine discréditée, marquée par la crise financière et l'affaiblissement des structures de l'Etat. Dans ce contexte, il a souligné le pragmatisme de M. Vladimir Poutine, sa ferme volonté de rétablir l'autorité de l'Etat et les progrès économiques, certes encore trop lents mais néanmoins réels, enregistrés durant son premier mandat. Il a ajouté que compte tenu des cours du pétrole d'une part, et des priorités annoncées par M. Vladimir Poutine d'autre part, on pouvait espérer que ces progrès seraient consolidés et amplifiés au cours du second mandat. Il a cependant rappelé la faiblesse structurelle que représentait la crise démographique russe, avec une espérance de vie particulièrement faible et un recul de la population qui pourrait se réduire à 100 millions d'habitants à l'horizon 2050.

M. Didier Boulaud a évoqué les évolutions intervenues dans les relations entre la Russie et les autres pays de la CEI. Il a demandé des précisions concernant la Biélorussie, que son régime dictatorial isole de plus en plus du reste du continent européen.

En réponse à ces interventions, M. André Boyer, rapporteur, a lui aussi souligné l'évolution inquiétante des indicateurs démographiques en Russie, le taux de fécondité n'étant par exemple que de 1,2 enfant par femme. S'agissant de la Biélorussie, il a précisé que les structures communes avec la Russie, qui avaient été présentées comme un prélude à la fusion des deux Etats, s'étaient révélées dépourvues de réelle portée politique et ne constituaient qu'un cadre formel. Il a également évoqué les réticences de la Russie à l'égard de relations trop étroites avec Minsk, en raison de la nature du

régime de M. Loukachenko, et les difficultés de promouvoir l'intégration économique avec un pays qui n'a pas procédé à des réformes comparables à celles mises en oeuvre en Russie.

La commission a ensuite approuvé la publication de ce compte rendu sous forme d'un rapport d'information.

ANNEXE I - LA COOPÉRATION SPATIALE, DOMAINE PRIVILÉGIÉ DANS LES RELATIONS FRANCO-RUSSES

Au cours de ces dernières années, les relations bilatérales franco-russes se sont considérablement intensifiées, comme en témoigne la fréquence des contacts de haut niveau.

Au delà du dialogue politique, dont les autorités françaises ont souligné à de multiples reprises qu'il se caractérisait par de nombreuses convergences de vues sur les grands dossiers internationaux, la France et la Russie souhaitent développer leur coopération dans le domaine institutionnel et administratif, en appui au programme russe de modernisation administrative, et dans le domaine scientifique et technique.

Le secteur aéronautique et spatial constitue déjà un domaine privilégié de coopération.

La délégation de la commission des Affaires étrangères et de la défense a particulièrement abordé les **perspectives de la coopération spatiale franco-russe et euro-russe** lors de son déplacement.

Elle a en effet eu le privilège d'assister le 21 avril 2004, depuis le centre de contrôle des vols habités de Korolev, à proximité de Moscou, à l'arrimage à la station spatiale internationale d'un vaisseau Soyouz emportant trois astronautes, dont un Européen. Cet événement a été pour elle l'occasion de mesurer la très grande maîtrise, par la Russie, des technologies spatiales, mais aussi d'évoquer avec M. Yannick d'Escatha, président du Centre national d'étude spatiales (CNES), les points forts de notre coopération et les enjeux des prochaines années.

Il lui a paru utile d'en rappeler les principales évolutions.

1. Une coopération ancienne

La visite du général de Gaulle en URSS fut le point de départ de la coopération spatiale entre la France et l'Union soviétique, avec la signature de l'accord du 30 juin 1966, qui permit à la France d'être le premier partenaire occidental de l'Union soviétique dans le domaine spatial.

La coopération franco-russe dans le domaine spatial présentait **dans un premier temps un caractère uniquement scientifique**. Elle a utilement contribué à l'accès de notre communauté scientifique au meilleur niveau mondial, en lui ouvrant l'utilisation des moyens alors considérables affectés au programme spatial soviétique.

Cette coopération a principalement porté sur le domaine des sciences de l'univers et celui des sciences de la terre. En 1972, un premier satellite français était lancé par une fusée soviétique. A partir de 1982, date de la participation du cosmonaute français Jean-Loup Chrétien à la mission de la station Salyout 7, **les vols habités sont devenus un élément essentiel de cette coopération**. Un protocole additionnel à l'accord de 1966, signé en 1989, consacre la possibilité, pour les spationautes français, de réaliser des vols habités au cours desquels d'importants résultats scientifiques ont été recueillis dans le domaine des neurosciences et de la physiologie cardio-vasculaire.

Cet acquis français dans les vols habités, grâce à la coopération avec la Russie, est désormais utilisé dans le cadre de la station spatiale internationale.

2. Une réorientation vers les aspects industriels et commerciaux

En 1992, Paris et Moscou ont adapté leur coopération scientifique et technologique aux changements politiques et économiques intervenus en Russie. L'accord de coopération spatiale du 26 novembre 1996 met particulièrement en exergue le développement de la **coopération industrielle et commerciale dans le domaine des systèmes et des services de lancement**.

Cette réorientation a permis d'aborder d'autres domaines que les vols habités : la conduite d'études communes sur d'éventuelles coopérations pour la réalisation du système européen de navigation par satellites Galileo, dans le domaine de l'observation de la terre, la recherche de nouvelles coopérations sur l'utilisation des données d'observation et enfin, dans le domaine des lanceurs, la **création d'une société commune chargée d'exploiter et de commercialiser le lanceur Soyouz**.

Créée en 1996, **Starsem** est une société anonyme de droit français ayant pour raison sociale la commercialisation et l'exploitation sur le marché international des lanceurs russes de la famille Soyouz depuis le cosmodrome de Baïkonour au Kazakhstan. Directement issu de la fusée qui lança le premier satellite artificiel en 1957, le lanceur Soyouz occupe une position phare dans l'histoire spatiale russe. Depuis près de 35 ans, il cumule à lui seul plus de lancements que tous les autres lanceurs mondiaux réunis, avec une fiabilité inégalée dans le monde. Le capital de la société Starsem est détenu à parité par des actionnaires européens (Eads 35 %, Arianespace 15 %) et russes (Rosaviacosmos 25 %, Centre spatial de Samara 25 %).

3. Soyouz à Kourou : une étape décisive de la coopération euro-russe

La décision prise le 27 mai 2003 par le Conseil de l'Agence spatiale européenne d'**ouvrir la base spatiale de Kourou en Guyane aux lancements des fusées Soyouz** marque une étape historique dans la coopération spatiale euro-russe. La France y a pris un rôle majeur.

En raison de sa proximité avec l'équateur, le site de Kourou offre des conditions exceptionnelles pour les lancements en orbite géostationnaire. Depuis Kourou, Soyouz pourra lancer des satellites sensiblement plus lourds qu'à Baïkonour, ce qui accroîtra la capacité de la Russie en matière de tirs commerciaux. L'Europe bénéficiera pour sa part de nouvelles perspectives de missions habitées à partir de Kourou.

La construction d'un pas de tir, des installations, des bâtiments et des infrastructures de télécommunication appropriées représente un **effort financier de plus de 340 millions d'euros**. Un accord est intervenu au mois de février 2004 sur la répartition des investissements entre les différents partenaires. L'Agence spatiale européenne apportera un financement de 223 millions d'euros, la contribution française représentant 58% de ce montant. Arianespace prendra à sa charge le restant, soit 121 millions d'euros.

Le premier lancement d'un Soyouz depuis la Guyane est envisagé pour 2006.

Cet accord permet d'envisager avec la Russie un partenariat plus large dans le domaine des lanceurs spatiaux, notamment au travers de développements communs dans la perspective d'un lanceur futur.

*

* *

Grande puissance spatiale, pionnière dans les technologies de pointe, la Russie conserve ses pôles d'excellence dans le domaine spatial en dépit de ses difficultés financières.

Le **partenariat franco-russe** initié en 1966 et renouvelé trente ans plus tard demeure particulièrement **stratégique pour notre pays** compte tenu des enjeux considérables liés à l'espace. L'accord intervenu au niveau

européen sur l'implantation d'un lanceur russe en Guyane est bien entendu de nature à le consolider.

La délégation de la commission des Affaires étrangères et de la défense a également perçu, du côté russe, le **souhait de renforcer cette coopération** non seulement dans le cadre des relations d'Etat à Etat, mais également **par des échanges de régions à régions**.

Lors de son **déplacement à Samara**, principal centre des activités aéronautiques et spatiales en Russie, elle a été saisie par les autorités locales, et notamment par le Gouverneur de la région, M. Konstantin Titov, du **souhait d'établir des contacts plus étroits et d'engager des coopérations avec les régions françaises** disposant des mêmes capacités industrielles et technologiques, particulièrement la **région Midi – Pyrénées**. C'est donc également dans ce cadre qu'il faudra savoir répondre aux attentes russes et saisir les opportunités, dans un secteur où la Russie a conservé un haut savoir-faire technologique et industriel

ANNEXE II - LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES PAR LA DÉLÉGATION

PARLEMENT

- M. Konstantin KOSSATCHEV

Président de la commission des Affaires étrangères de la Douma

- M. Igor BARINOV

Président du comité de lutte contre le terrorisme international de la Douma

- M. V. GOUSTOV

Président de la commission de la CEI du Conseil de la fédération

- M. M. OUMAKANOV

1^{er} vice-président de la commission des affaires étrangères au Conseil de la fédération

- M. Serguei ANOKHINE

Membre de la commission de la défense du Conseil de la fédération

ADMINISTRATION PRÉSIDENTIELLE

- M. Igor IVANOV

Secrétaire du Conseil de sécurité

- M. Serguei IASTRJEMBSKI

Conseiller spécial du Président pour les affaires européennes

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- M. Viatcheslav TROUBNIKOV

Vice-ministre des affaires étrangères

- M. GROUCHKO

Directeur de la Coopération européenne

- M. Mikhaïl LYSENKO

Directeur du département pour les questions de sécurité et de désarmement

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

- **Général BALOUYEVSKI**

1er adjoint au Chef d'Etat-major général

- **Général BUZHINSKI**

Chef du département de la coopération internationale

RÉGION DE SAMARA

- **M. Konstantin TITOV**

Gouverneur de la région de Samara

- **M. SAZONOV**

Président de l'Assemblée législative régionale de Samara

- **M. Nicolas. RENTS**

1^{er} vice-maire de Togliatti

CHERCHEURS ET UNIVERSITAIRES

- **M. Dmitri TENINE**

Directeur de la Fondation Carnegie de Moscou

- **M. Rouslan POUKHOV**

Directeur du Centre d'analyse des stratégies et des technologies

- **M. Alexandre SHUMILINE**

Directeur du Centre d'étude des conflits du Moyen-Orient

- **M. Vitali NAOUMKINE**

LA RUSSIE ET SES RELATIONS EXTÉRIEURES APRÈS LA RÉÉLECTION DE VLADIMIR POUTINE

Une délégation de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées s'est rendue en Russie du 18 au 23 avril 2004. Intervenant quelques semaines après la réélection de Vladimir Poutine pour un second mandat, cette mission coïncidait également avec le double élargissement de l'Alliance atlantique et de l'Union européenne.

Le présent rapport d'information fait le point sur la situation intérieure en Russie, marquée par un renforcement considérable d'un pouvoir présidentiel confronté au défi de la modernisation économique et sociale du pays.

Il analyse également les évolutions de la politique étrangère russe, empreinte d'un grand pragmatisme et visant à valoriser les atouts du pays, en particulier ses richesses énergétiques, dans ses relations avec l'extérieur. Le renforcement de l'influence de la Russie au sein des pays de la CEI en est le résultat le plus tangible, mais les préoccupations économiques sont également au coeur des relations avec les pays occidentaux, et en particulier avec l'Union européenne.

Le rapport évoque enfin les réactions critiques vis à vis du double élargissement de l'OTAN et de l'Union européenne exprimées par les responsables russes au cours des entretiens conduits par la délégation et plaide en faveur d'un partenariat stratégique entre les deux organisations et la Russie, dans l'intérêt de la stabilité et de la prospérité du continent européen.