



LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA RUSSIE

Délégation pour l'Union européenne

Rapport d'information de M. Yves Pozzo di Borgo, sénateur de Paris

Rapport n° 307

Présentation

Alors que la chute du rideau de fer avait suscité de grands espoirs, **on assiste aujourd'hui à un certain désenchantement dans les relations entre l'Union européenne et la Russie.**

La démocratie et les droits de l'homme, la situation en Tchétchénie, la vive réaction de Moscou à l'annonce du déploiement d'éléments du système anti-missiles américain en Pologne et en République tchèque ou encore la récente

crise entre l'Estonie et la Russie autour du mémorial de la seconde guerre mondiale : autant de sujets qui illustrent les fortes tensions actuelles.

A quelques jours du Sommet de Samara qui, le 18 mai prochain, devrait marquer le lancement des négociations en vue de la conclusion d'un nouvel accord entre l'Union européenne et la Russie, **il paraît nécessaire de se pencher sur l'état actuel et l'avenir de ces relations.**

I. Des désillusions réciproques

1. Un cadre institutionnel dépassé

Les relations entre l'Union européenne et la Russie reposent actuellement sur **un accord de partenariat et de coopération**, signé en 1994 et entré en vigueur en 1997, pour une période initiale de dix ans. Si cet accord a permis certains progrès, notamment en matière commerciale, son bilan apparaît toutefois mitigé. Surtout, depuis 1994, l'Union européenne et la Russie ont beaucoup évolué.

En 1999, l'Union européenne a adopté une **« stratégie commune »** à l'égard de la Russie visant à renforcer les relations sur la base d'un partenariat stratégique. Toutefois, cet instrument n'a pas eu de véritables répercussions pratiques.

Enfin, les financements accordés par l'Union européenne à la Russie dans le

cadre du **programme TACIS**, qui se sont élevés à hauteur de 2,7 milliards d'euros depuis 1991, n'ont pas réellement démontré leur efficacité, comme l'a confirmé un rapport de la Cour des comptes des Communautés européennes.

2. Des réalisations limitées

En mai 2003, l'Union européenne et la Russie se sont fixé pour objectif de réaliser à terme **quatre « espaces communs »** : un « espace économique commun », un « espace de liberté, de sécurité et de justice », un « espace de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure » et un « espace de recherche, d'éducation et de culture ». **Toutefois, malgré ces objectifs ambitieux, les réalisations concrètes sont restées limitées.**

II. Les malentendus transeuropéens

1. La démocratie et les droits de l'homme

La question de la démocratie et des droits de l'homme constitue l'un des sujets les plus difficiles dans les relations entre l'Union européenne et la Russie.

Les deux mandats successifs de Vladimir Poutine se sont caractérisés par un net recul de la démocratie, du pluralisme des médias et des libertés individuelles.

L'insistance de l'Union européenne sur les « valeurs communes » est toutefois très mal perçue par le gouvernement russe et elle suscite une relative indifférence dans l'opinion publique en Russie.

Plutôt que d'adopter un discours purement incantatoire sur les droits de l'homme et la démocratie, il semble plus efficace pour l'Union européenne d'évoquer sans équivoque et avec fermeté ces questions, mais dans le cadre d'un véritable dialogue avec le gouvernement russe.

2. Un exemple archétypique : le domaine de l'énergie

• La Russie est-elle un partenaire fiable en matière d'énergie ?

La Russie est le premier fournisseur de gaz naturel de l'Union européenne (avec 40 % des importations soit 19 % de la consommation totale) **et le deuxième fournisseur de pétrole** (avec 20 % des importations et 16 % de la consommation totale).

La dépendance énergétique à l'égard de la Russie varie cependant fortement entre les pays. Ainsi, la part du gaz russe est de 100 % dans les pays Baltes, 80 % en Pologne, 37 % en Allemagne et en Italie et 24 % en France.

Cette dépendance énergétique de l'Union européenne vis-à-vis de la Russie devrait fortement s'accroître dans les prochaines années. La Commission européenne estime que, d'ici vingt ou trente ans, 70 % des besoins énergétiques de l'Union européenne devront être assurés par les importations, contre 50 % aujourd'hui.

Les crises du gaz entre la Russie et l'Ukraine, puis avec la Biélorussie, ont suscité des interrogations sur la fiabilité de la Russie en tant que principal fournisseur d'énergie. L'ensemble des experts s'accorde à rejeter l'hypothèse d'un chantage énergétique, ne serait-ce que parce que la dépendance est réciproque. Si l'Union européenne dépend de son premier fournisseur, la Russie dépend aussi de son principal client. En revanche, **il existe une réelle inquiétude sur la capacité de la Russie à honorer ses engagements vis-à-vis de l'Union européenne en matière d'approvisionnement en hydrocarbures, compte tenu de la hausse de la consommation intérieure et du manque d'investissements.**

• Quelle stratégie énergétique pour l'Union européenne ?

Il n'existe pas aujourd'hui de véritable politique européenne de l'énergie et l'Union européenne ne parvient pas à parler d'une seule voix vis-à-vis de ses partenaires extérieurs. **En réalité, l'approche commune a montré ses limites et les relations en matière d'énergie sont restées fortement bilatérales.** Le projet de gazoduc sous la Mer Baltique entre l'Allemagne et la Russie en a offert l'illustration.

Face à la volonté de la Russie de trouver d'autres débouchés, notamment en Asie, et de constituer un cartel des pays producteurs, une sorte d'OPEP du gaz, l'Union européenne devrait donc chercher à renforcer ses liens avec

d'autres pays producteurs et encourager la construction de voies alternatives, comme le gaz liquéfié ou encore le projet de gazoduc Nabucco. En définitive, la

diversification des sources constitue la clé de la sécurité des approvisionnements et la meilleure stratégie pour l'Union européenne.

III. Vers un partenariat stratégique ?

1. Les éléments à prendre en compte

- **Deux acteurs différents**

La Russie est avant tout un État souverain, soucieux de défendre ses intérêts nationaux, qui n'hésite pas à adopter une attitude très dure, voire brutale, dans les relations internationales.

L'Union européenne n'est pas un partenaire évident pour la Russie. Le système institutionnel européen est complexe avec la Commission européenne, le Haut Représentant pour la PESC, la présidence changeante tous les six mois, etc. De plus, entre les États membres, on constate un fort clivage concernant les relations avec la Russie.

La Russie a très bien compris tout le parti qu'elle pouvait tirer de ces divisions entre les États membres. Elle a donc tendance à privilégier les relations bilatérales avec les « grands pays ». **Face à la Russie, il est donc indispensable que l'Union européenne parle d'une seule voix.**

- **Un nouveau contexte**

L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale a eu un impact important sur les relations avec la Russie. En effet, des pays comme la Pologne ou les pays Baltes, n'ont pas la même histoire, ni la même vision des relations avec la Russie.

Le deuxième élément nouveau tient à l'évolution de la situation de la Russie. Contrairement aux années 1990 où elle paraissait affaiblie, la Russie se

considère aujourd'hui en position de force vis-à-vis de l'Union européenne.

2. Pour un nouvel élan

- **La conclusion d'un nouvel accord, qui remplacerait l'actuel accord de partenariat et de coopération, permettrait de donner un nouvel élan aux relations entre l'Union européenne et la Russie.** Ce nouvel accord, qui pourrait s'intituler « partenariat privilégié » ou « partenariat renforcé », devrait prévoir un renforcement du dialogue politique et de la coopération dans certains domaines, comme l'énergie ou la politique étrangère et la défense.

- **Parallèlement, l'Union européenne et la Russie devraient poursuivre la mise en œuvre des quatre « espaces communs ».**

– *Créer un véritable « espace économique commun »*

Les relations économiques pourraient encore être fortement développées. **L'Union européenne devrait soutenir l'accession de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce.** Cette intégration devrait constituer, en effet, une forte incitation pour la Russie à engager les réformes économiques nécessaires, notamment pour faciliter les investissements étrangers. Elle pourrait ouvrir la voie à la création d'une **zone de libre échange** entre l'Union européenne et la Russie.

– *Établir un « espace de libre circulation des personnes »*

La suppression de l'obligation de visa constitue une forte attente des citoyens russes et une priorité de leur gouvernement. Il faut savoir que la Russie représente aujourd'hui, pour la France, le premier pays en matière de demandes de visas. Or, le risque migratoire en provenance de la Russie paraît limité. **Dès lors, pourquoi ne pas envisager de supprimer l'obligation de visa entre l'Union européenne et la Russie ?** Cette mesure constituerait un signal fort en direction de la Russie et favoriserait les échanges entre les citoyens des pays de l'Union européenne et les ressortissants russes. **Dans le même temps, la coopération en matière de lutte contre l'immigration clandestine, le terrorisme et la criminalité organisée devrait être renforcée.**

– *Approfondir la coopération en matière de politique étrangère et de défense*

Si l'Union européenne veut jouer un rôle accru sur la scène internationale, il est indispensable de renforcer les liens avec la Russie. En sa qualité de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, la Russie

représente, en effet, un partenaire privilégié en matière de politique étrangère. De même, en matière de défense, ne pourrait-on pas envisager de réunir périodiquement **une sorte de Conseil Union européenne-Russie**, sur le modèle du Conseil OTAN-Russie, et de lancer des opérations extérieures communes, par exemple en Afrique ou dans les Balkans ?

– *Développer les échanges universitaires et culturels, ainsi que la coopération scientifique et technique*

La coopération dans le domaine de la culture et de l'éducation constitue un vecteur important de rapprochement entre les peuples. Or, l'Union européenne ne s'est guère donnée jusqu'à présent les moyens de mener une action ambitieuse dans ces domaines. Ainsi, une centaine d'étudiants russes seulement bénéficient actuellement d'une bourse de l'Union européenne. **Pourquoi ne pas envisager un ambitieux programme dans le domaine de l'éducation en multipliant le nombre de bourses destinées aux étudiants russes désireux de venir étudier dans l'Union européenne ?**



Délégation pour l'Union européenne

<http://www.senat.fr/europe/index.html>

Secrétariat de la Délégation
pour l'Union européenne
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.26.28
Télécopie : 01.42.34.32.92

Président

M. Hubert Haenel
Sénateur (UMP) du Haut-Rhin



Rapporteur

M. Yves Pozzo di Borgo
Sénateur (UC-UDF) de Paris



Le présent document et le rapport n° 307 (2006-2007) sont disponibles sur Internet

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06