

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
*AVIS ET RAPPORTS DU*  
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*LES RELATIONS  
ENTRE L'UNION  
EUROPÉENNE ET LA  
FÉDÉRATION  
DE RUSSIE*

2004  
Rapport présenté par  
M. Lucien Bouis



**MANDATURE 1999-2004**

**Séance des 6 et 7 juillet 2004**

**LES RELATIONS ENTRE  
L'UNION EUROPÉENNE ET  
LA FÉDÉRATION DE RUSSIE**

**Avis du Conseil économique et social  
sur le rapport présenté par M. Lucien Bouis  
au nom de la section des relations extérieures**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 28 octobre 2003 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)



## SOMMAIRE

|  |              |
|--|--------------|
| <b>AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 7 juillet 2004.....</b> | <b>I - 1</b> |
| <b>Première partie - Texte adopté le 7 juillet 2004 .....</b>  | <b>3</b>     |
| <br>   |              |
| <b>I - LE CONSTAT : UN NOUVEAU CONTEXTE .....</b>  | <b>5</b>     |
| A - DES INTÉRÊTS COMMUNS.....6   |              |
| B - DES DIFFICULTÉS INDÉNIABLES.....7  |              |
| 1. La Russie : une transition inachevée .....  | 7            |
| 2. L'Union européenne : une vision différente, un acteur inédit .....  | 8            |
| <br>   |              |
| <b>II - PROPOSITIONS.....</b>  | <b>10</b>    |
| A - CONSTRUIRE LES BASES D'UNE CROISSANCE DURABLE ..10   |              |
| 1. Soutenir l'accession de la Russie à l'OMC .....   | 11           |
| 2. Créer un véritable espace économique commun avec des références sociales communes .....                   | 12           |
| 3. Passer de l'interdépendance à l'institutionnalisation dans le domaine énergétique .....                   | 16           |
| 4. Relever le défi de l'environnement.....   | 18           |
| <br>   |              |
| B - CRÉER UN ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE .....  | 23           |
| 1. Faciliter la circulation des personnes tout en maîtrisant les flux migratoires .....                      | 23           |
| 2. Coopérer en matière de lutte contre le terrorisme, la drogue et le crime organisé.....                    | 25           |
| <br>   |              |
| C - APPROFONDIR LA COOPÉRATION SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE .....   | 26           |
| 1. Poursuivre la coopération dans les secteurs à haut potentiel technologique.....                           | 26           |
| 2. Mieux cadrer les actions de coopération en matière de recherche scientifique.....                         | 27           |
| 3. Faire de Tacis un instrument plus performant de la coopération technique.....                             | 28           |
| <br>   |              |
| D - DÉVELOPPER LES ÉCHANGES UNIVERSITAIRES ET CULTURELS .....  | 29           |
| 1. Les échanges universitaires .....   | 29           |
| 2. Les échanges culturels .....  | 31           |
| <br>   |              |
| E - SOUTENIR L'ÉMERGENCE D'UNE SOCIÉTÉ CIVILE ORGANISÉE .....  | 33           |

|  |               |
|--|---------------|
| <b>CONCLUSION.....</b>   | <b>37</b>     |
| <b>Deuxième partie - Déclarations des groupes.....</b>   | <b>39</b>     |
| ANNEXE A L'AVIS.....   | 59            |
| SCRUTIN.....   | 59            |
| <b>RAPPORT présenté au nom de la section des relations extérieures par M. Lucien Bouis, rapporteur .....</b> | <b>II - 1</b> |
| INTRODUCTION .....   | 5             |
| CHAPITRE I - PANORAMA DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE .....   | 7             |
| <b>I - GOUVERNANCE.....</b>  | <b>7</b>      |
| A - POLITIQUE INTÉRIEURE .....   | 7             |
| 1. Politique intérieure avant 1999.....  | 7             |
| 2. Politique intérieure depuis 1999 .....  | 10            |
| B - ORGANISATION POLITICO-ADMINISTRATIVE : MÉCANISMES ET ACTEURS DE LA PRISE DE DÉCISION.....                | 12            |
| 1. Système constitutionnel : rôle du président et du parlement .....   | 12            |
| 2. Division administrative et politique régionale.....   | 14            |
| 3. Rapport des forces et rôle des différents acteurs .....   | 16            |
| C - CADRE FISCAL ET JURIDIQUE .....  | 20            |
| 1. Système fiscal.....   | 20            |
| 2. Application des lois .....  | 22            |
| <b>II - ÉCONOMIE ET INFRASTRUCTURES.....</b>   | <b>24</b>     |
| A - ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE.....  | 24            |
| 1. La crise financière de 1998.....  | 24            |
| 2. Depuis 1999 : le rebond économique .....  | 24            |
| B - POLITIQUE COMMERCIALE ET FINANCIÈRE .....  | 25            |
| 1. Vers l'économie de marché .....   | 25            |
| 2. OMC et Espace économique européen : deux négociations parallèles .....                                    | 26            |
| 3. Politique monétaire.....  | 28            |
| C - ACTIVITÉS PRODUCTIVES, INFRASTRUCTURES ET RECHERCHES .....   | 30            |
| 1. Énergie.....  | 30            |
| 2. Transports .....  | 32            |
| 3. Agriculture.....  | 34            |
| 4. Industrialisation .....   | 37            |
| 5. Recherche fondamentale et recherche et développement .....  | 42            |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>III - SOCIÉTÉ CIVILE .....</b>   | <b>45</b> |
| A - NIVEAUX DE VIE .....  | 45        |
| B - DÉMOGRAPHIE.....  | 48        |
| C - DIALOGUE ENTRE PARTENAIRES SOCIAUX.....   | 49        |
| D - VIE ASSOCIATIVE.....  | 51        |
| E - LA PARTICIPATION POLITIQUE DES CITOYENS.....  | 53        |
| F - SYSTÈME ÉDUCATIF .....  | 53        |
| G - IDENTITÉ CULTURELLE.....  | 54        |
| 1. Ethnies et langues .....   | 54        |
| 2. Religion .....   | 56        |
| <b>IV - POLITIQUE EXTÉRIEURE.....</b>   | <b>57</b> |
| A - OUVERTURE À L'OUEST .....   | 57        |
| 1. Fin 1980 - début 1990.....   | 57        |
| 2. Début des années 1990 : la nostalgie de la puissance .....                                       | 57        |
| 3. Deuxième moitié des années 1990 : le repli de la Russie .....                                    | 58        |
| 4. Années 2000 : la fin de l'isolement .....  | 59        |
| B - LA RUSSIE ET L'UNION EUROPÉENNE .....   | 61        |
| <b>CHAPITRE II - LA RUSSIE ET L'ÉLARGISSEMENT.....</b>  | <b>65</b> |
| <b>I - LES RELATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE AVEC LA RUSSIE : DES RELATIONS INCONTOURNABLES .....</b> | <b>65</b> |
| A - LES ACTIONS DE COOPÉRATION ET DE PARTENARIAT : DES ACQUIS DÉJÀ IMPORTANTS .....                 | 66        |
| 1. L'accord de partenariat et de coopération, pierre angulaire des relations.....                   | 66        |
| 2. La dimension septentrionale de l'Union européenne.....   | 76        |
| 3. Les programmes de coopération.....   | 78        |
| 4. Les interventions de la BERD .....   | 86        |
| B - UNE FORTE INTÉGRATION ÉCONOMIQUE .....  | 87        |
| 1. Des échanges largement dominés par le secteur énergétique .....                                  | 88        |
| 2. L'accession de la Russie à l'OMC .....   | 91        |
| 3. L'Union européenne est le premier investisseur en Russie .....                                   | 94        |
| C - LA COOPÉRATION SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA RUSSIE .....            | 97        |
| D - LES ÉCHANGES CULTURELS ET UNIVERSITAIRES .....  | 100       |

|  |            |
|--|------------|
| <b>II - LES RELATIONS DE LA RUSSIE AVEC LES PAYS<br/>FRONTALIERS .....</b>   | <b>105</b> |
| A - LES NOUVEAUX MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE....   | 105        |
| 1. La Pologne.....   | 105        |
| 2. Les pays baltes.....  | 109        |
| B - LES RELATIONS AVEC LES PAYS DE LA CEI .....  | 114        |
| 1. L'Ukraine : entre Russie et Union européenne.....   | 115        |
| 2. La Biélorussie .....  | 117        |
| 3. La Moldavie .....   | 118        |
| <b>III - LES RELATIONS ENTRE LA RUSSIE ET LA FRANCE .....</b>  | <b>120</b> |
| A - STRUCTURE ET ÉVOLUTION DES ÉCHANGES<br>ÉCONOMIQUES .....   | 120        |
| 1. Les exportations françaises.....  | 120        |
| 2. Les importations françaises .....   | 122        |
| 3. Les investissements directs français en Russie .....  | 127        |
| B - LA COOPÉRATION SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE...<br>1. Appui à la réforme de l'Etat et à l'organisation des services<br>publics.....              | 129        |
| 2. Actions de conseil et d'ingénierie dans des secteurs spécialisés ..   | 130        |
| 3. Mise en œuvre de programmes communs à haut potentiel<br>technologique.....  | 132        |
| 4. Les échanges universitaires et la coopération en matière de<br>recherche scientifique .....   | 133        |
| C - LES ÉCHANGES CULTURELS .....   | 137        |
| 1. Un réseau culturel en développement.....  | 137        |
| 2. L'intensification des échanges.....   | 138        |
| 3. La diffusion de la langue française en Russie et de la langue<br>russe en France.....   | 140        |
| <b>CONCLUSION.....</b>   | <b>141</b> |
| <b>ANNEXES.....</b>  | <b>143</b> |
| Annexe 1 : Les peuples reconnus par la Constitution russe .....  | 145        |
| Annexe 2 : Les minorités ethno-linguistiques .....   | 147        |
| Annexe 3 : Quelques exemples d'intervention de la BERD en Russie .....   | 151        |
| Annexe 4 : Dialogue UE-Russie sur l'énergie - Quatrième rapport de<br>synthèse de la Commission européenne - Moscou/Bruxelles,<br>novembre 2003..... | 153        |
| Annexe 5 : Le Plan d'action Russie 2003-2005 .....   | 159        |
| Annexe 6 : Liste des personnalités rencontrées.....  | 161        |
| Annexe 7 : Liste des sigles .....  | 165        |
| Annexe 8 : Bibliographie .....   | 168        |

## **AVIS**

**adopté par le Conseil économique et social  
au cours de sa séance du mercredi 7 juillet 2004**



**Première partie**  
**Texte adopté le 7 juillet 2004**



Le 28 octobre 2003, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des relations extérieures la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Les relations entre l'Union européenne et la Fédération de Russie* »<sup>1</sup>.

La section a désigné M. Lucien Bouis comme rapporteur.

\*  
\* \* \*

Avec l'adhésion au 1<sup>er</sup> mai 2004 de huit nouveaux Etats à l'est de l'Europe, l'Union européenne s'est rapprochée considérablement de la Russie avec laquelle elle partage désormais une frontière commune.

Cette nouvelle configuration, qui fait de la Russie un voisin immédiat de l'Union européenne, appelle nécessairement un réexamen des liens qui unissent ces deux ensembles. Dorénavant les problèmes se posent différemment : l'élargissement a renforcé la nécessité d'entretenir des relations harmonieuses et cohérentes bien évidemment en matière économique, mais aussi au plan social et culturel, tant il est important que tout partenariat puisse s'appuyer sur un soutien effectif des populations. Des perspectives élargies de coopération devraient en résulter.

Dans ces conditions, le Conseil économique et social a estimé opportun d'analyser les conséquences de cette recomposition régionale sur les rapports entre la Russie et l'Union européenne et plus précisément, s'agissant de la France, les potentialités à explorer pour y renforcer ses positions.

## I - LE CONSTAT : UN NOUVEAU CONTEXTE

Les relations entre la Russie et les Etats européens sont anciennes ainsi qu'en témoignent du XVIII<sup>ème</sup> au XX<sup>ème</sup> siècle les échanges culturels, économiques, artistiques ainsi que les influences politiques dont Pierre le Grand et Catherine II sont les symboles les plus marquants. Après la Seconde guerre mondiale et durant la guerre froide, la Communauté européenne ne suscite de la part de Moscou qu'un intérêt mesuré. Il faut attendre le début des années 1980 avec la politique d'ouverture du président Gorbatchev, puis la chute du mur de Berlin, pour que les relations entre les deux ensembles prennent un tour plus régulier.

En effet, bien que l'Accord de partenariat et de coopération (APC) qui constitue la pierre angulaire de nos relations ait été signé en 1994, il n'entrera en vigueur qu'en 1997, entravé par la confusion de l'ère Eltsine et la guerre en Tchétchénie.

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 184 voix et 1 abstention (voir le résultat du scrutin en annexe).

## A - DES INTÉRÊTS COMMUNS

C'est effectivement à partir de 1999 que les relations entre les deux entités connaîtront un véritable élan et traduiront la prise de conscience d'intérêts communs.

L'Union européenne n'est plus vue **par la Russie** de façon purement formelle par rapport à l'OTAN et aux Etats-Unis mais en tant qu'organisation à part entière, jouant un rôle réel sur la scène internationale et représentant pour elle des enjeux bien spécifiques.

D'une part, l'Union européenne constitue, et de loin, le principal partenaire commercial de la Russie : avant même l'élargissement elle représentait 35 % de ses exportations et 25 % de ses importations. Si on y ajoute les dix nouveaux membres, la part du commerce réalisée avec l'Union européenne atteint environ la moitié du commerce extérieur russe.

Les liens avec l'Europe occidentale sont essentiels également pour revitaliser le pays dont la modernisation passe par un développement économique impliquant de lourds investissements étrangers. Or, en 2001 ceux-ci proviennent déjà de l'Union européenne à hauteur de 38 %. Le soutien occidental s'avère aussi indispensable pour la mise en œuvre des réformes structurelles.

De plus, Moscou voit dans l'établissement de rapports étroits avec l'Union européenne un moyen de s'amarrer plus solidement au monde euro-atlantique et plus généralement de s'intégrer rapidement dans les organisations internationales ainsi que l'illustre sa candidature à l'OMC.

**Pour l'Union européenne**, l'importance des relations avec la Russie tient à la fois à **son rôle géopolitique** notamment dans les zones de tensions et d'instabilité aux confins de l'Europe qu'il s'agisse de l'Asie centrale, du Caucase ou plus généralement des Pays de la CEI, et à sa qualité de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU et de puissance nucléaire.

**Sur le plan économique**, la Russie détient également de nombreux atouts grâce à ses ressources humaines (145 millions d'habitants au niveau de formation très élevé), territoriales (le plus vaste Etat du globe avec 17 millions de km<sup>2</sup>), et naturelles : premier producteur mondial de gaz, second de pétrole, occupant une place dominante dans le secteur des métaux rares (palladium, vanadium ou rhodium), elle dispose d'un potentiel agricole et forestier considérable en raison de l'étendue de son territoire et des surfaces exploitables.

**Dans le domaine énergétique**, elle constitue déjà à elle seule le partenaire le plus important de l'Union européenne. En 2001, plus de 19 % du total des importations de pétrole et plus de 40 % des importations de gaz de l'Union européenne provenaient de Russie. De plus, la Russie est le plus gros fournisseur d'uranium de l'Union européenne et répond également, dans une large mesure, à ses besoins en uranium enrichi. Pour la même année, les exportations d'énergie ont représenté, en valeur, près de 50 % du total des exportations russes vers

l'Union européenne. C'est pourquoi, prenant acte de leur dépendance mutuelle dans ce secteur, les deux ensembles ont convenu, au Sommet de Paris, en octobre 2000, d'instituer un dialogue sur l'énergie qui doit conduire à un **partenariat énergétique**, l'objectif de l'Union étant d'assurer sa sécurité énergétique et celui de la Russie étant de maximiser l'utilisation efficace des ressources, d'exploiter le potentiel du secteur pour contribuer au développement socio-économique du pays et d'améliorer le rendement énergétique tout en protégeant l'environnement.

Outre l'importance de ces enjeux, force est de constater le rôle qu'a joué la politique menée par le Président Poutine. Elle a largement contribué à accélérer le rapprochement enclenché dès l'été 1999 avec la « *Stratégie commune à l'égard de la Russie* » (SCR) de l'Union européenne, suivie de peu par la « *Stratégie à moyen terme de la Fédération de Russie pour le développement des relations avec l'Union européenne (2000-2010)* » ou SMT. Le dirigeant russe a réussi à redresser l'image de son pays en faisant taire les critiques sur son instabilité, sur la toute puissance de certains milieux d'affaires ou sur ses relations contestables avec certains Etats.

Il n'en demeure pas moins qu'en dépit de ces progrès, ces relations restent difficiles d'autant que la guerre en Tchétchénie continue à être objet de discorde, et ce bien que le Président Poutine soit parvenu, en apportant son soutien immédiat aux Etats-Unis après le 11 septembre 2001, à faire considérer l'engagement de son pays comme un combat contre le terrorisme international et à présenter une Russie solidaire de l'Occident.

## B - DES DIFFICULTÉS INDÉNIABLES

### 1. La Russie : une transition inachevée

Depuis la dislocation de l'URSS, ce pays a vécu des bouleversements sans précédent. Amputé d'un quart de son territoire et de la moitié de sa population, il a connu à la fois une crise d'identité nationale et une métamorphose qui a affecté tant la sphère politique que le champ économique et social.

Si la croissance (7,3 % en 2003) est au rendez-vous grâce à la rente pétrolière, si les investissements directs étrangers ont décollé, si la stabilité politique semble atteinte et si les transformations engagées ces dernières années (allègement de la fiscalité, meilleur contrôle des ressources, paiement plus régulier des salaires et des retraites) ont permis une rationalisation du cadre institutionnel, il reste que de nombreux chantiers demeurent inachevés (réforme administrative, bancaire et judiciaire), que la toute puissance des monopoles persiste et que l'économie trop centrée sur les hydrocarbures et encore largement tributaire du complexe militaro-industriel, est insuffisamment diversifiée.

**Au plan social**, un nouveau type de relations s'est instauré, la protection sociale n'est plus assurée directement par les entreprises dont un grand nombre a disparu suite à la restructuration de l'appareil productif, le chômage, bien qu'en

baisse, représente encore 8 % de la population active et les écarts de revenus se sont considérablement accrus, 30 millions de personnes vivent aujourd’hui en dessous du seuil de pauvreté et ce malgré une « économie grise » qui perdure.

En même temps, la Russie connaît un **déclin démographique** préoccupant qui se traduit chaque année par une diminution de sa population d’environ 800 000 personnes et qui s’accompagne d’une accentuation du dépeuplement de la partie orientale du pays notamment dans les régions jouxtant une Chine surpeuplée, ce qui n’est pas sans inquiéter les responsables russes.

Ce phénomène est aggravé par les tentations centrifuges de certaines parties du territoire dont la Tchétchénie est l’exemple le plus médiatisé, et pour lequel la recherche d’une solution pacifique et démocratique demeure une nécessité toujours d’actualité.

Plus généralement on ne peut éluder les questions du respect des droits de l’Homme dont les ONG se font régulièrement l’écho tant en ce qui concerne les discriminations et violences fondées sur la race ou l’origine ethnique que s’agissant de la liberté d’expression et du pluralisme des médias. De même, il convient de permettre le libre accès des journalistes et des organisations humanitaires à la Tchétchénie.

Ce contexte général peut expliquer que la vision qu’ont les autorités russes de leurs relations avec l’Union européenne diffère de celle de cette dernière.

## 2. L’Union européenne : une vision différente, un acteur inédit

Les préoccupations divergentes qui animent chacun des deux ensembles ressortent des deux documents établis en 1999, qui définissent les stratégies de chacune des parties à l’égard de l’autre.

Alors que la stratégie commune à l’égard de la Russie a pour objectif déclaré d’aider ce pays à réintégrer « la place qui lui revient dans la famille européenne, dans un esprit d’amitié, de coopération, de prise en compte équitable des intérêts de chacun et **sur la base des valeurs partagées qui forment l’héritage de la civilisation européenne** », la « Stratégie à moyen terme de la Fédération de Russie pour le développement des relations avec l’Union européenne (2000-2010) » insiste **sur l’autonomie de la Russie** vis-à-vis des demandes de l’Union européenne.

La SMT met ainsi en relief le refus de la Russie de donner à l’Union européenne un droit d’ingérence. On constate donc un écart entre elles en ce qui concerne les définitions respectives de l’objectif stratégique de leur partenariat.

Par ailleurs, la Russie considère l’Union européenne sous un angle très instrumental : ses relations avec l’Union doivent lui permettre de participer à la création d’un monde multipolaire.

La seconde guerre en Tchétchénie également a mis en évidence ces divergences notamment en décembre 1999 et janvier 2000 lorsque la présidence de l’Union européenne a condamné les actions russes (bombardement des villes,

menaces à l'égard des civils, atteinte au droit international humanitaire) et qu'elle a décidé de limiter les programmes TACIS pour 2000 à des zones prioritaires, de suspendre l'accord scientifique et technologique et de ne pas reporter les crédits non dépensés en 1999. Ces quasi-sanctions n'ont guère eu d'influence sur la politique russe mais elles ont par contre mis en lumière le manque de consensus, au sein de l'Union européenne, sur l'imposition de sanctions du fait même de l'absence d'une réelle politique extérieure commune.

Tandis que la Russie est un Etat souverain avec un système politique, économique et militaire uni et un exécutif élu, l'Union européenne est fondamentalement différente : « *objet politique non identifié* », acteur unique à la souveraineté imprécise, ses institutions restent encore aujourd'hui divisées : alors que la Commission privilégie l'approche économique, le Parlement a une vision essentiellement politique.

Ces différences, soulignées par la partie russe, induisent des difficultés pour traiter avec l'Union européenne, en raison de l'éparpillement de ses mécanismes de décision et d'une certaine opacité.

D'ailleurs la Russie a bien souvent su tirer parti de ce manque de lisibilité et de cette complexité en traitant de préférence avec les Etats membres et en réglant les problèmes au niveau bilatéral avant de le faire au niveau de l'Union. Elle a ainsi développé des liens étroits avec le Royaume Uni, en particulier dans le domaine militaire, avec l'Allemagne en approfondissant les relations économiques et financières, avec la France avec laquelle elle partage la vision d'une organisation multipolaire du monde.

Aussi, alors que l'Union s'élargit, les objectifs de l'Europe et de la Russie semblent divergents. Face à une Europe préoccupée par la création d'une communauté où les notions de territoire et de souveraineté perdent leur signification d'autrefois, la Russie cherche à préserver son Etat national, protège sa souveraineté et considère son unité territoriale comme la condition *sine qua non* de son existence.

En termes de bilan, si l'accord de partenariat et de coopération n'a pu que favoriser, malgré les divergences, une meilleure compréhension réciproque, il n'en demeure pas moins qu'au-delà de déclarations politiques ambitieuses et l'élaboration de Stratégies et d'une interdépendance croissante, les résultats sont mitigés. Telle est d'ailleurs la conclusion à laquelle est parvenue la Commission, et qu'elle a exprimée en février 2004, dans sa communication au Conseil et au Parlement. La structure de l'APC « n'est ni dépassée, ni épuisée » mais les institutions de l'APC apparaissent insuffisamment souples et opérationnelles, ce qui aboutit à freiner la mise en œuvre des objectifs du partenariat.

Cependant de toute évidence, l'élargissement pousse la Russie à se rapprocher d'une nouvelle « Europe » d'une Union dont un tiers des membres a eu des liens très étroits avec elle. Cette nouvelle donne n'est pas sans conséquence sur les relations qu'entretiendront dorénavant les nouveaux entrants avec le partenaire russe.

Les relations doivent désormais affronter de nouvelles problématiques : environnement, migrations, lutte contre la criminalité, recherche, santé publique, interdépendance croissante des économies.

Aussi, loin de diverger, les deux partenaires doivent au contraire se rapprocher pour affronter ces défis.

## II - PROPOSITIONS

Ainsi que le souligne la Commission dans sa communication de février 2004, « *il est nécessaire d'accroître la coordination et la cohérence de l'Union européenne dans tous ses domaines d'activité en envoyant à la Russie des message clairs et dénués d'ambiguités* ».

Nos relations dépassent en effet le cadre de l'Accord de partenariat et de coopération (APC) dans plusieurs domaines : justice, affaires internes, non-prolifération nucléaire, lutte contre le terrorisme, dialogue sur l'énergie, espace économique commun. La nécessité d'un réel renforcement de la coordination des politiques de l'Union à l'égard de la Russie est désormais d'autant plus souhaitable que, lors du Sommet de Saint-Pétersbourg en mai 2003, il a été décidé de créer quatre espaces communs : un « *espace économique commun* », un « *espace commun de liberté, de sécurité et de justice* », un « *espace commun de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure* », ainsi qu'un « *espace commun de recherche et d'éducation* ».

Le moment est donc venu, avec un élargissement qui a rapproché la Russie de l'Union européenne et alors que ce pays connaît une plus grande stabilité politique et un rééquilibrage vers l'UE de renouveler notre dialogue et de donner un véritable contenu au partenariat qui nous lie.

Pour ce, il importe de définir **une stratégie cohérente à long terme** prenant en compte toutes les dimensions de nos relations.

### A - CONSTRUIRE LES BASES D'UNE CROISSANCE DURABLE

Six ans après la crise financière de 1998, l'économie russe affiche des performances remarquables. Néanmoins, cette embellie doit être relativisée : le pays subit encore les conséquences de la dépression des années 1992-1998, un retard considérable a été accumulé en termes d'investissements dans l'industrie et les infrastructures, le secteur des matières premières capte la quasi-totalité des investissements étrangers. Bien qu'en diminution la dette extérieure atteignait encore en 2003 30 % du PIB et le développement équilibré de l'économie est handicapé par la fragilité des PME/PMI qui ne représentent que 15 % du PIB.

Enfin, cette croissance, par ailleurs peu soucieuse de l'environnement, est fragile car dépendant du cours des hydrocarbures (un quart du PIB de la Russie) dont une chute des cours pourrait compromettre ces résultats.

Les responsables russes n'ont jamais caché que leur politique européenne est largement déterminée par des considérations économiques et commerciales et que la modernisation et la diversification de leur appareil productif passe par d'importants investissements étrangers. Ils attendent de l'UE qu'elle contribue au développement de leur économie et par là même à la stabilité de cette partie du continent européen.

Outre le fait que la stabilisation de la Russie est un élément déterminant pour l'Union européenne, celle-ci peut tirer parti d'une économie en forte croissance et dont les finances ont été assainies. La hausse de la consommation (+ 30 % sur la période 2000-2002), l'émergence d'une nouvelle catégorie de population à fort pouvoir d'achat plus encline à dépenser sont autant de signes d'une expansion de ce marché dont les besoins sont considérables.

Dans cette perspective, le Conseil économique et social préconise de :

### **1. Soutenir l'accession de la Russie à l'OMC**

Aujourd'hui premier exportateur mondial non-membre de l'OMC, la Russie reste cependant une économie modeste à l'échelle mondiale (moins de 2 % des échanges mondiaux), dont le fonctionnement n'est pas encore totalement compatible avec les règles de l'OMC faute d'avoir mené à terme les réformes du système économique et financier.

Il faut savoir que la stratégie d'adhésion à l'OMC fait toujours débat en Russie entre les partisans d'une accession rapide qui permettrait à ce pays de participer aux échanges mondiaux et d'attirer les investissements étrangers et ceux du maintien, au moins temporairement, d'une forte protection du marché afin de protéger certains secteurs encore en restructuration comme l'automobile.

Si le compromis signé le 21 mai 2004 entre l'UE et la Russie a mis fin à six ans de pourparlers en levant deux obstacles majeurs - le prix du gaz et les droits de survol de la Sibérie, discriminatoires à l'encontre des compagnies européennes -, il est à noter que le marché bancaire et des assurances de ce pays est peu ouvert aux firmes européennes et que le régime d'exportation du gaz russe, dont Gazprom conserve le monopole, n'a pas été libéralisé.

**Le Conseil économique et social estime néanmoins qu'il est souhaitable que la Russie intègre l'OMC avec les conséquences réciproques qui en découleront pour chacun des partenaires.** Cette intégration devrait constituer une puissante incitation à la modernisation de secteurs encore protégés et permettre ainsi à la Russie de participer pleinement à l'économie mondiale. Ces évolutions lui seront facilitées par un plus grand accès aux marchés étrangers grâce à la clause de la Nation la plus favorisée (NPF) et par la possibilité de recourir au règlement amiable en cas de différend.

## 2. Créer un véritable espace économique commun avec des références sociales communes

Ainsi que l'indiquait Jacques Sapir, « *la Russie est d'ores et déjà partie prenante de l'économie européenne et ceci ne peut aller qu'en se développant dans les années à venir. D'une manière ou d'une autre, l'interaction entre les deux économies ne pourra être que croissante et la question est de savoir si cette interaction se fera de manière raisonnée et organisée ou si elle se fera au coup par coup, mais avec des sous-entendus d'un côté et de l'autre qui feront que peut-être le résultat global ne sera pas aussi efficace que ce que l'on pourrait souhaiter.* »

Les relations dans le domaine économique pourraient se développer de manière très importante et de manière très profitable à la fois pour l'UE et pour la Russie. Il y a en effet des complémentarités évidentes dans le domaine énergétique mais également dans le domaine industriel où il y a possibilité d'obtenir des niveaux de production, avec des baisses de coûts et des hausses de productivité qui donneraient aux produits européens une compétitivité renouvelée par rapport à la concurrence nord-américaine ou asiatique.

Ceci explique que la Russie attend beaucoup de l'Union européenne en matière d'investissements directs. Or, bien que l'UE soit le premier investisseur dans ce pays (avec 38 % des flux en 2001 et 80 % des stocks hors investissements pétroliers), d'une part la France ne se situe qu'en quatrième position, loin derrière les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Allemagne, d'autre part, les entreprises se heurtent à un environnement particulièrement difficile. En effet, malgré les réformes, les investisseurs étrangers se trouvent généralement dans une situation de grande insécurité liée à la fois à la multiplicité des normes juridiques mais également à leur instabilité et à leur interprétation souvent imprévisible par l'administration, voire à leur non-application. Cette instabilité se conjugue avec une inflation de réglementations.

Aussi importe-t-il de :

### 2.1. Améliorer l'environnement des affaires pour faciliter l'investissement

Si le « plan d'action Russie 2003-2005 », lancé en septembre 2003 par les pouvoirs publics français et destiné à accroître notre présence en Russie, répond partiellement à ces problématiques, notamment par une plus grande sensibilisation des entreprises françaises aux opportunités du marché russe, une amélioration des conditions d'accès à ce marché, une meilleure information des professionnels russes sur l'offre française et la nécessaire prise en compte du développement des régions hors de Moscou et de Saint-Pétersbourg, il n'en demeure pas moins qu'une action vigoureuse doit être entreprise auprès des autorités russes pour faciliter l'investissement étranger par :

- **Un soutien renforcé à la Russie pour accélérer la mise en œuvre des réformes** notamment dans le secteur bancaire afin d'orienter l'épargne vers le développement économique, dans l'administration et dans le

domaine judiciaire pour que les lois soient réellement appliquées. Pour ce, il conviendra notamment de s'assurer que Tacis II (2000-2006) a bien joué son rôle dans ces domaines déclarés d'intervention prioritaire.

- **Une amélioration du statut juridique et fiscal des étrangers.** La loi fédérale du 25 juillet 2002 sur le statut des citoyens étrangers qui réglemente l'obtention des visas, les titres de séjour et le permis de travail, loin d'alléger les procédures, a rallongé les délais d'obtention en ne prévoyant plus de procédures simplifiées. Il est nécessaire que la France poursuive le dialogue destiné à assouplir la politique actuelle et en particulier à obtenir qu'un simple visa d'entrée ou titre de séjour suffise à assurer la libre circulation de nos compatriotes sur le territoire russe.

En tout état de cause, s'agissant du permis de travail, il serait opportun de prévoir une période de transition pour passer à un système plus exigeant.

Sur le plan fiscal, la réforme qui a simplifié et uniformisé le système fiscal a supprimé, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, toute une série d'incitations fiscales à l'investissement. Notre assemblée estime qu'il conviendrait d'attirer l'attention sur l'incidence de telles mesures sur les investissements directs étrangers et donc sur le développement du pays.

Il serait enfin hautement souhaitable de préciser les termes de la convention fiscale franco-russe pénalisant nos entreprises qui, à la différence des entreprises allemandes, se voient refuser la déduction des frais de marketing.

- **La lutte contre la contrefaçon** qui touche des pans entiers de l'économie : pharmacie, parfums, cosmétiques, maroquinerie, électronique, musique. Le préjudice est estimé à 1 milliard de dollars par an.

Bien que la loi russe sur les marques protège les brevets et les marques, reconnaîsse la notion de concurrence déloyale et que les structures destinées à lutter contre ce fléau existent, les dispositions restent peu appliquées.

Sachant que ce problème affecte des secteurs qui constituent un réel enjeu pour les exportations françaises (la pharmacie représente un quart de nos ventes), il est indispensable que la France continue d'intervenir auprès de l'Union européenne pour que le législateur russe se mette en conformité à la fois avec la réglementation européenne et celle requise par l'OMC.

- **L'allègement des procédures**

Indubitablement l'opacité, la complexité et la lenteur des procédures, avec leurs conséquences en termes de coûts et de délais, constituent un obstacle au développement économique.

Qu'il s'agisse d'autorisations de licences pour lancer une activité (en 2001, l'OCDE a dénombré 2 000 types de licences différents) ou de procédures douanières de certification, les exemples ne manquent pas.

Il est donc important de sensibiliser la partie russe à cette question en lui demandant de diminuer la liste des produits soumis à certification et de limiter les procédures de contrôle.

*2.2. Faire converger les normes de fabrication et les règlements phytosanitaires*

L'objectif devrait être d'aboutir à une reconnaissance mutuelle, ce qui implique qu'une action soit menée pour développer des normes harmonisées et compatibles. Un tel résultat implique un dialogue soutenu destiné à rapprocher les législations et les pratiques dans des secteurs définis comme prioritaires et d'intérêt commun ainsi que l'appui des organisations européennes compétentes en matière de standardisation, d'accréditation, de métrologie et de contrôle. Il serait facilité par la participation des organisations russes compétentes aux travaux de leurs homologues européennes.

*2.3. Développer les échanges dans les secteurs porteurs et innovants*

Alors qu'en 1970 la France devançait l'Allemagne et l'Italie sur le marché russe, ses exportations se situent actuellement derrière celles de ces deux pays. Cette situation est liée au fait que notre tissu industriel à cette époque était en ligne avec la demande russe. Depuis, l'offre française a connu une forte régression du secteur des biens d'équipement au profit de l'aéronautique, de l'énergie, des transports, de la chimie et des services. Aussi bien, s'agissant des biens d'équipement lourd qui représentent à eux seuls 15 % des importations russes, la part de marché de la France n'est plus que de 3,4 % contre 5,6 % pour l'Italie et 22,4 % pour l'Allemagne.

Les analyses conduites au cours de la période récente par la Mission économique en Russie ont permis de dégager un certain nombre de priorités qui correspondent à des secteurs porteurs où la présence française, encore relativement faible, mérite d'être affirmée (téléphonie mobile et services informatiques, chimie, métallurgie, agroalimentaire, arts de la table, tourisme, services), d'autres où elle bénéficie de bonnes positions mais où elle peut encore mieux faire valoir l'expertise de ses entreprises (grande distribution, transports, bâtiment, automobile, industrie pharmaceutique, énergie, équipements pour les industries agroalimentaires), ceux qui ont une dimension stratégique et intéressent particulièrement la Russie : aéronautique, spatial, services urbains.

C'est donc dans ces secteurs qu'un effort plus particulier devrait être fait par les pouvoirs publics français : sensibilisation des entreprises sur les opportunités du marché russe mais également sur les possibilités de financement offertes par la BERD ou les assouplissements apportés à la politique de la Coface.

Pour porter ses fruits, un tel effort devra s'accompagner d'une réelle mobilisation des entreprises françaises et de tout le réseau d'appui au commerce extérieur : chambres de commerce et d'industrie, fédérations professionnelles, régions, etc.

Toutefois l'ensemble de ces actions n'aura d'intérêt que si elles se font au bénéfice des populations.

#### *2.4. Contribuer à un développement social équilibré*

Malgré la croissance enregistrée ces dernières années, le niveau de vie de la population reste bas, 20 % des Russes vivent en dessous du seuil de pauvreté, et ces fortes inégalités constituent un obstacle à une croissance durable.

Les réformes entreprises en matière sociale, de santé, éducation, retraite, transferts sociaux souvent avec le soutien de l'UE restent insuffisantes. Il convient à ce propos d'être très attentif à l'émergence d'une société à deux vitesses dont seule une petite partie de la population est en mesure de bénéficier de biens sociaux essentiels devenus payants. Il en est ainsi du système de santé et déjà pour une large part de l'enseignement supérieur. Quant aux autres services collectifs -transports, logements- reposant sur des infrastructures plus durables, ils présentent un état de vétusté ou de dégradation marqué qui nécessiterait, au nom de l'intérêt général, la mise en œuvre d'une politique très volontariste de réhabilitation.

Bien que les organismes internationaux (Banque mondiale, FMI, OCDE) aient tenté d'influer sur l'évolution des systèmes de protection sociale et d'emploi en Russie, la situation demeure préoccupante : effondrement de la démographie, surmortalité, développement de pandémies, pauvreté persistante...

L'Union européenne se doit donc de conférer une dimension sociale à son partenariat pour juguler les effets pervers des mécanismes de marché et de concurrence qui, dans le domaine de la protection sociale, se sont substitués à l'ancien système soviétique de protection sociale universaliste mais devenu inefficace et insolvable.

Aussi conviendra-t-il de veiller à ce que **les coopérations menées par l'Europe participent à la reconstruction d'une protection sociale fondée sur un système solidaire.**

#### *2.5. Coopérer en matière de santé et de surveillance sanitaire*

Les épidémies et les pandémies ont désormais un caractère fondamentalement « transnational ». Tandis que les agents contaminants passent facilement les frontières, la solidarité s'arrête souvent à la douane. Face à la

situation sanitaire de la Russie, marquée notamment par une double épidémie de tuberculose et du VIH, il est urgent de consolider la collaboration avec ce pays en matière de surveillance épidémiologique. Les trois pays baltes, récemment devenus membres de l'Union européenne, intégreront bientôt le réseau de surveillance et de contrôle épidémiologique en Europe ainsi que des réseaux spécifiques à certaines maladies.

Dans le cadre de cette nouvelle configuration des frontières, il ne faudrait pas que s'érige une nouvelle barrière entre une Union européenne élargie et la Fédération de Russie en matière de surveillance et de prévention des maladies transmissibles. Concernant la lutte contre la nouvelle forme de tuberculose pharmacorésistante, les professionnels de santé russes ont besoin d'aide de la part de leurs collègues étrangers. Au-delà de notre intérêt bien compris, le souci d'un soutien solidaire doit guider la communauté européenne pour apporter son appui au système de santé russe, pour fournir notamment des moyens de dépistage et de traitement avant que la propagation du virus VIH en Russie n'en fasse une tâche encore plus difficile. L'Union européenne doit aussi encourager la Russie à adopter les normes de soins de l'Europe et des autres pays industrialisés.

### **3. Passer de l'interdépendance à l'institutionnalisation dans le domaine énergétique**

Il est important de favoriser le dialogue déjà entrepris pour que l'intégration croissante des marchés de l'énergie russe et européen se fasse au meilleur de leurs intérêts respectifs.

Du point de vue européen, le premier objectif poursuivi est bien sûr de contribuer à la sécurité des approvisionnements de l'Union européenne. Des investissements colossaux sont en effet à réaliser à l'horizon 2020 pour développer les infrastructures pétrolières et gazières liées à l'augmentation des importations et, par là, pour sécuriser les approvisionnements énergétiques de l'Union européenne. Il apparaît au **Conseil économique et social que seule l'existence d'un cadre réglementaire stable et incitatif pourrait favoriser et viabiliser les investissements en infrastructures nécessaires au développement durable du marché**. L'accord intervenu le 21 mai 2004 est sans aucun doute un pas important fait dans cette direction. Il a permis également de lever l'une des principales divergences qui subsistaient entre l'Union européenne et la Russie : le prix du gaz pratiqué en Russie sera ainsi progressivement augmenté. Il se rapprochera alors du niveau européen, ce qui aura pour effet de favoriser l'intégration entre les économies de l'Union et de la Russie.

Dans le cas du gaz naturel, on peut également saluer l'inscription formelle dans les directives européennes de l'importance des contrats d'approvisionnement à long terme (de type « *take or pay* »), ce qui est un gage important de sécurité énergétique pour l'Union européenne. **Le Conseil économique et social considère néanmoins que plusieurs pistes peuvent**

encore être creusées ou approfondies : celle de l'harmonisation des structures institutionnelles et juridiques ; celle de la protection des investissements et des droits de transit ; celle de l'ajustement progressif des standards, certifications et normes techniques communes ; celle enfin du recours à l'euro pour les exportations de gaz et de pétrole entre Russie et Union européenne (même si la décision de libeller les exportations de gaz et de pétrole russes en euros est du ressort des différents fournisseurs et de leurs clients). Il est important également que l'Union européenne et la Russie s'appuient de manière plus significative sur les industriels du secteur dans ce dialogue pour utiliser au mieux leur expérience et leurs compétences. Le Conseil économique et social considère notamment qu'il est important de soutenir le développement d'entreprises russes et européennes en mesure de mobiliser les investissements destinés au développement des capacités de production, de transport et de stockage nécessaires à la croissance et à la sécurité des approvisionnements de l'Europe.

Plus fondamentalement, le Conseil économique et social est favorable à une institutionnalisation progressive des relations UE-Russie dans le domaine énergétique afin de mettre en œuvre le projet énergétique et économique concerté de rapprochement, de compréhension et de collaboration que l'intérêt de chacune des deux parties appelle naturellement.

Dans cette même logique, celle d'une sagesse partagée, le Conseil économique et social considère que, si la question de la sécurité des approvisionnements est bien au cœur de la relation entre l'Union européenne et la Fédération de Russie, le problème de la maîtrise et de l'efficacité énergétiques peut et doit également s'affirmer comme une priorité.

Dans l'esprit du livre vert de la Commission sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique, il pourrait ainsi être utile de mettre à la disposition de la Fédération de Russie l'expérience pratique dont dispose l'Union européenne dans plusieurs domaines. En premier lieu, les nombreux exemples de dispositifs législatifs relatifs à l'efficacité énergétique dans le bâtiment, les transports ou la cogénération pourraient être présentés. D'ores et déjà, des travaux visant à fournir les spécifications de projets d'assistance technique, financés dans le cadre du projet Tacis, sont en cours autour de projets pilotes relatifs à l'utilisation rationnelle de l'énergie et aux économies d'énergie dans les régions d'Astrakhan, d'Arkhangelsk et de Kaliningrad. Pour le Conseil économique et social, le dialogue peut contribuer à rappeler que des efforts supplémentaires doivent être consentis pour réduire la consommation d'énergie par les deux parties. L'évolution des cadres législatifs des marchés de l'énergie russe et européen doit en effet inciter à poursuivre le partage de l'expérience déjà acquise entre toutes les parties prenantes : le renforcement de la coopération autour d'observatoires communs et d'échanges d'informations sur la production, la consommation, les prix et les prévisions peut y concourir.

#### **4. Relever le défi de l'environnement**

L'Union européenne et la Russie sont confrontées aux mêmes défis en ce qui concerne la protection de l'environnement et parce que les problèmes environnementaux ne connaissent pas les frontières, les deux entités ne peuvent qu'être partenaires naturels pour les relever. Seules des actions de coopération ambitieuses menées de concert combinant protection du milieu et croissance économique durable, sont en effet de nature à préserver la qualité de la vie des générations actuelles et à venir.

À cet égard et en dépit des graves problèmes environnementaux qui affectent la Russie, en particulier ses zones les plus urbanisées et les plus industrialisées, elle reste un territoire de première importance tant pour l'environnement de l'Europe que pour un développement équilibré de la planète. Ce vaste pays possède 20 % des réserves d'eau douce du globe, 25 % des forêts, 25 % également des ressources minérales, mais surtout de vastes étendues encore vierges de toute activité humaine.

**Le Conseil économique et social approuve la volonté manifestée par l'Union européenne de construire avec la Russie un vrai partenariat en matière de préservation de l'environnement ainsi que les priorités définies à cet effet. L'assistance technique octroyée dans cette perspective, en particulier au travers des programmes nationaux, régionaux et transfrontaliers de TACIS lui paraît s'inscrire parfaitement dans cette perspective.** Il émet le vœu que, parallèlement aux importants efforts déjà accomplis par les nouveaux membres de l'Union en vue d'améliorer la qualité de leur propre environnement, cette assistance soit, dans la période à venir, encore renforcée.

**Le Conseil économique et social estime toutefois que**, compte tenu de leurs implications à la fois politiques, économiques, sociales et bien sûr environnementales, **trois questions qui justifieraient une véritable mobilisation, demeurent** : la ratification du protocole de Kyoto par la Russie, la dimension septentrionale des problèmes environnementaux et le traitement des déchets nucléaires, lui-même lié à la problématique plus générale de la sûreté nucléaire.

##### *4.1. De la nécessité de l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto*

Si la Russie a ratifié la convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique adoptée en 1992, elle n'a, par contre, pas encore ratifié le protocole de Kyoto signé en 1997 et dont l'objectif est une réduction de 5,2 % des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2008-2010. Or, on le sait, l'entrée en application de ce texte requiert sa ratification par 55 pays dont le cumul des émissions de gaz doit, par référence à l'année 1990, atteindre 55 % des émissions en provenance des pays industrialisés. À ce jour, ce sont quelque 120 pays qui ont procédé à sa ratification. Il n'en reste pas moins que les réserves formulées par la Russie, au motif que les obligations liées au protocole de Kyoto constitueraient un frein à sa croissance économique, s'ajoutent à

l'opposition sans détour des Etats-Unis et ne permettent pas d'atteindre le seuil de 55 %. On rappellera que les Etats-Unis représentent 36,1 % des émissions et la Russie 17,4 %. C'est donc l'existence même de cette convention internationale destinée à lutter durablement contre le réchauffement de la planète qui est en jeu, et l'adhésion de la Russie est à cet égard d'importance pour dénouer la situation.

Alors que l'Union européenne et la Russie viennent de conclure, lors de leur sommet semestriel de mai 2004, un protocole d'accord sur l'entrée à terme de ce pays au sein de l'OMC et, qu'à cette même occasion, le président Vladimir Poutine a exprimé sa volonté d'*« accélérer le mouvement vers la ratification du protocole de Kyoto »*, le **Conseil économique et social estime qu'il y a, à ce stade, une réelle opportunité à saisir pour faire avancer le dossier**. De même, ces négociations sur le climat doivent être le moyen privilégié d'approfondir concomitamment le dialogue énergétique engagé en octobre 2000 et dont la dimension environnementale constitue un volet important.

#### *4.2. La dimension septentrionale : une politique qui implique l'Union européenne et la Russie*

Avec l'élargissement qui vient d'intervenir et tandis que la Russie du Nord-Ouest représente la moitié du territoire couvert par la « dimension septentrionale », cet espace géographique devient un élément non négligeable des relations entre l'Union européenne et la Russie. De par sa conception, la dimension septentrionale revêt de surcroît un caractère original dans la mesure où le projet conçu autour de celle-ci implique une approche nouvelle, celle du principe d'une coopération régionale et transfrontalière regroupant, en dehors de l'Union européenne, des acteurs de différentes natures : des Etats - la Norvège, l'Islande -, des organisations intergouvernementales à l'instar du Conseil des Etats de la mer Baltique, le Conseil euroarctique de la mer de Barents, le Conseil arctique, des administrations régionales et locales, des associations, ...

Si cette région renferme d'immenses ressources naturelles et un potentiel humain et économique appréciable, elle n'en reste pas moins confrontée à des enjeux de taille liés notamment à de graves pollutions et à une surexploitation de ses ressources naturelles qui ne peuvent qu'interpeller tout le continent européen. De plus, le manque de sûreté actuel des centrales nucléaires se révèle réellement préoccupant pour le développement durable de la région.

**Le Conseil économique et social prend acte du 2<sup>ème</sup> plan d'action pour la dimension septentrionale** (2004-2006) et de ses cinq domaines d'intervention prioritaires. Néanmoins, à la lumière des problèmes et des enjeux évoqués ci-dessus, **il estime que l'ensemble des parties doivent désormais s'engager dans des actions résolues et concrètes autour d'objectifs resserrés** privilégiant d'abord, selon son point de vue, l'élévation du niveau de sécurité écologique et nucléaire de la région.

Hormis les problèmes liés à la sécurité nucléaire, le Conseil économique et social suggère d'orienter plus particulièrement la coopération dans les directions suivantes :

- **Dans le champ de l'énergie**, intégrer pleinement la dimension septentrionale dans le dialogue énergétique afin de tendre vers une exploitation plus rationnelle des ressources naturelles et inciter au développement de technologies plus rentables et plus écologiques ;
- Concomitamment, **dans le domaine de l'environnement**, compte tenu de la très grande fragilité des écosystèmes, **aller au-delà du nécessaire dialogue sur cette thématique dans le cadre de l'Accord de partenariat et de coopération et du strict respect des conventions internationales** :
  - en engageant résolument des actions de surveillance et de lutte contre tous les polluants dans la région se déversant non seulement dans les eaux intérieures, mais aussi dans l'Arctique, la mer de Barents et la mer Baltique ;
  - en veillant à la viabilité des écosystèmes nordique et arctique et à leur biodiversité, et en encourageant de façon très volontariste une utilisation responsable et durable des forêts et des réserves halieutiques en liaison étroite avec les acteurs locaux, les peuples autochtones, les entreprises... ;
  - en reconnaissant comme un impératif le relèvement des niveaux de sécurité pour tous les modes de transport, notamment en matière de sécurité maritime afin de réduire, dans cette partie de l'Europe, le risque d'accidents ;
  - en promouvant la recherche scientifique orientée vers l'étude des effets économiques, sociaux et environnementaux causés par les variations et les changements climatiques.

Il reste qu'à ce jour, la mise en œuvre des programmes, dans le cadre de la dimension septentrionale, ne s'accompagne d'aucune ressource propre imputée sur le budget communautaire mais doit s'opérer via les instruments existants, notamment Interreg et Tacis. **Dans ces conditions, le Conseil économique et social souligne l'importance qui s'attache à l'institution d'une réelle coordination des programmes** gérés par l'Union européenne mais également entre ces derniers et les financements apportés par les autres intervenants concernés : organisations régionales, institutions financières internationales, (Banque mondiale, BERD, BEI, NEFCO, Banque nordique d'investissement), voire entreprises privées ou associations d'hommes d'affaires.

Pour conclure, **le Conseil économique et social estime cependant que le concept de dimension septentrionale ne pourra acquérir sa pleine légitimité** que lorsqu' aux côtés des partenaires « naturels » - l'Union européenne, les Etats et les organisations intergouvernementales régionales - la participation des représentants des autorités locales et régionales, du monde des affaires et de la société civile à l'identification, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des projets, deviendra réellement effective. Dans cette perspective, pour confronter les attentes et les propositions des différents partenaires, l'organisation, par le Comité économique et social européen voire par le Comité des régions, de **forums annuels** réunissant, au sens le plus large, tous les acteurs doit être vigoureusement encouragée.

#### *4.3. La sécurité nucléaire, une préoccupation majeure*

Dans le domaine de l'énergie nucléaire, la Russie est un acteur de premier ordre car elle est le seul Etat de l'ancienne Union soviétique à pouvoir mettre en œuvre l'ensemble des phases du cycle nucléaire. Par ailleurs, l'énergie nucléaire représente pour ce pays une source importante d'électricité mais également d'emplois. En 2003, l'électricité d'origine nucléaire équivalait à 16,5 % de la production totale d'électricité, en hausse de 5 % par rapport à 2002. Pour la partie européenne du pays qui concentre la majorité des centrales, cette proportion s'élève à 40 %. Si les performances de ces centrales en termes de production se sont au cours des dernières années améliorées, **le Conseil économique et social se déclare cependant préoccupé par les plans, arrêtés par les autorités russes, de maintien en fonctionnement d'un certain nombre de centrales de la première génération** qui ne répondent pas aux normes de sécurité internationales ainsi que des conditions alarmantes dans lesquelles d'importants volumes de matières radioactives sont stockés, notamment dans la péninsule de Kola, proche de la frontière européenne.

Le Conseil économique et social fait sienne l'approche par la Commission des questions de sûreté nucléaire fondées sur un double objectif à la réalisation duquel la France, de par l'excellence de sa filière nucléaire, peut largement contribuer : à court terme, améliorer la sûreté d'exploitation des centrales ; à long terme, examiner d'une part les possibilités de remplacement des centrales les moins sûres par le développement de sources énergétiques de substitution et une utilisation plus efficace de l'énergie, d'autre part, les possibilités de modernisation des centrales de conception plus récente. De même, il approuve les orientations affichées par le programme indicatif de sûreté nucléaire établi pour la période 2004-2006 qui s'inscrit de façon plus globale dans le droit fil des actions menées en la matière par le biais de Tacis ou de financements accordés en particulier par la BERD.

Alors que la Russie a adopté, en 2000, deux documents, l'un fixant la stratégie énergétique de la Russie pour la première moitié du XXI<sup>ème</sup> siècle, l'autre la stratégie de développement du secteur électronucléaire jusqu'en 2020, **le Conseil économique et social souhaite souligner avec vigueur le caractère**

**éminemment prioritaire qui s'attache à ce que la coopération se poursuive et même se renforce et s'étoffe en mettant l'accent sur les axes suivants :**

- **La promotion et la reconnaissance pleine et entière du concept de sûreté nucléaire au travers notamment :**
  - du renforcement de l'indépendance des autorités de régulation via une assistance technique accrue et une coopération plus étroite au sein des groupes de travail « Autorités de sûreté » ;
  - d'une aide à la finalisation des travaux engagés sur le plan de l'élaboration de réglementations et de codes de sécurité ;
  - du développement, dans le domaine des garanties, de projets liés à la formation des inspecteurs et des exploitants des centrales ;
  - de la mise en œuvre incontournable, au niveau des centrales, de mesures concrètes afin de prévenir les trafics illicites.
- **L'accélération** du processus de mise à l'arrêt des réacteurs RBMK de première génération et du relèvement de la sécurité des autres réacteurs qui reste néanmoins indissociable de l'injection de financements complémentaires. De même, une complémentarité accrue dans les actions menées en la matière entre l'ensemble des donateurs : Union européenne, Etats-Unis, Canada, Japon est indispensable.
- **L'urgence d'une gestion plus saine du combustible irradié et des déchets nucléaires** rend impérative la construction de nouvelles installations. Dans ce contexte, le Conseil tient de plus à souligner la situation extrêmement sérieuse dans laquelle se trouve la zone géographique visée par la dimension septentrionale où les problèmes de stockage du combustible irradié provenant des brise-glaces et des sous-marins des anciennes bases navales russes, de gestion des déchets radioactifs et du démantèlement des sous-marins nucléaires revêtent une grande acuité. À cet égard, il forme le vœu que le programme environnemental nucléaire multilatéral de la Fédération de Russie, dont les Etats-Unis et le Canada sont également signataires, ainsi que la « fenêtre nucléaire » du fonds de soutien du Partenariat environnemental de la dimension septentrionale puissent contribuer réellement à une meilleure coordination à la fois des projets de coopération et des fonds alloués à leur matérialisation.
- **L'approfondissement du soutien apporté**, dans le cadre des programmes du Centre International Scientifique et Technique de Moscou, aux projets d'aide à la reconversion des scientifiques russes de l'armement dans des activités civiles de recherche et développement.

## B - CRÉER UN ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE

Il s'agit probablement d'un des domaines actuellement les plus sensibles des relations de l'UE avec la Russie, à la fois parce qu'il touche aux droits fondamentaux de la personne et du fait que l'élargissement a créé une nouvelle donne.

Dorénavant les frontières extérieures de l'Union bordent la Russie sur 1 500 km. Cette proximité accrue modifie les relations entre l'UE à 25 et la Russie, elle redessine les mouvements de personnes, de capitaux, de biens et de services entre les nouveaux Etats membres et les pays de la CEI et elle pose, s'agissant de la Russie, la question de l'Etat de droit en termes renouvelés. En effet, l'Europe a des exigences légitimes en matière de respect des droits de l'Homme mais sa voix sera d'autant plus audible qu'elle sera exemplaire dans son soutien aux autorités russes, dans leur volonté de rétablir l'Etat de droit et de lutter contre la criminalité et le blanchiment de capitaux.

Dans cette perspective, le sommet UE-Russie de Saint-Pétersbourg du 31 mai 2003 a d'ailleurs défini les grandes lignes de l'approfondissement à long terme de la relation entre les deux entités en y incluant notamment la démocratie et les droits de l'Homme comme des valeurs communes reconnues comme principes fondamentaux devant sous-tendre ce partenariat.

Pour le CES, il importe de :

### **1. Faciliter la circulation des personnes tout en maîtrisant les flux migratoires**

Du fait de la proximité accrue, l'Union élargie et la Russie se doivent de veiller à ne pas créer un nouveau « rideau de verre », une ligne de partage qui isolerait la Russie. Il importe également de ne pas bouleverser les flux transnationaux existant en particulier entre les anciens PEKO et la Russie.

Il convient de noter en effet qu'à la différence de membres plus anciens tels que l'Irlande ou le Royaume-Uni qui ont négocié des clauses d'exemption, les nouveaux entrants ont dû adopter l'accès de Schengen. Pour autant, ils ne bénéficient pas de tous les avantages du régime de Schengen (pas de suppression du contrôle actuel du trafic de biens et de personnes à travers leurs frontières avec les Etats membres de Schengen) tant que ces derniers ne considèrent pas que les contrôles exercés aux nouvelles frontières extérieures de l'UE sont effectués de manière satisfaisante. Pour cela, les pays de Schengen devront nécessairement exercer une surveillance pendant une période minimum de deux ans. Les nouveaux Etats membres sont donc appelés à contrôler plus efficacement leurs frontières orientales en appliquant le régime commun de visas de l'UE.

Or il faut savoir que même si l'aide de l'Union a compensé certains coûts de la mise en œuvre du régime des frontières de Schengen (modernisation des infrastructures et formation des douaniers et des gardes-frontières), **des intérêts**

**économiques et politiques plus complexes sont en jeu**, concernant notamment la question de l'application du régime des visas.

En effet, après le démembrement de l'URSS, le contrôle aux frontières entre les anciens Etats communistes avait virtuellement disparu et l'Europe centrale et orientale était devenue *de facto* une zone de libre circulation des personnes.

Les assouplissements ainsi introduits après la chute du mur de Berlin ont permis de créer ou de rétablir des relations entre des familles longtemps séparées par les frontières ou entre des minorités et leur « mère patrie ». Ils ont conduit à la création de courants d'échanges économiques comme ceux existant entre les zones frontalières de la Pologne et de l'Ukraine.

La situation est particulièrement sensible en Lettonie et en Estonie où vivent d'importantes **communautés russophones** (40 % de la population en Lettonie, 30 % en Estonie) dont il faut éviter de couper les liens avec la Russie, très attentive à cette question.

Or l'application stricte du régime de visa commun de l'Union par les nouveaux Etats membres ne pouvait que conduire à une réduction considérable du nombre de personnes passant cette nouvelle frontière, notamment faute d'infrastructures administratives pouvant traiter les demandes (un million de visas pour l'Union à Quinze ont été demandés en Russie en 2003).

**Le Conseil économique et social se réjouit de la prise en compte de la nécessité de ne pas rompre brutalement ces interdépendances économiques, familiales et culturelles**, ce qui aggraverait les tensions dans des zones déjà sensibles. L'Union européenne et la Russie ont conclu le 27 avril 2004, un compromis qui permet le maintien provisoire au-delà du 1<sup>er</sup> mai 2004 des facilités existant auparavant entre la Russie et les nouveaux Etats membres, sous réserve qu'elles ne soient pas contraires aux législations européenne et russe. De la même façon, un dispositif souple a été prévu pour le transit des personnes et des marchandises entre l'enclave de Kaliningrad et la Russie « continentale ».

Cependant, au-delà de ces mesures transitoires, **le Conseil économique et social estime qu'il importe de définir une politique à plus long terme** et, pour ce, il préconise que :

- De nouveaux consulats soient ouverts en Russie afin de traiter les demandes de visas dans des délais raisonnables. En effet, si elle est favorable à la poursuite des discussions en cours sur des facilités en matière de visas, en particulier pour les chercheurs, notre assemblée estime qu'il est prématuré d'instaurer un régime sans visa UE/Russie. Il s'agit d'une perspective de long terme qui exigera en tout état de cause la signature et la ratification par la Russie des accords frontaliers avec l'Estonie et la Lettonie ainsi que la conclusion d'un accord de réadmission. Concernant ce dernier point, les deux partenaires se doivent d'œuvrer à la création de banques de données communes

améliorant la lutte contre les filières clandestines et les réseaux de criminalité organisée et au développement de standards communs en matière biométrique.

- En ce qui concerne Kaliningrad, l'UE contribue à son développement, au renforcement de l'Etat de droit et à la mise en œuvre de principes de saine gestion, en particulier par le développement des institutions et de la société civile. Il est également nécessaire de porter attention à l'environnement, en particulier à la pollution de l'eau et à l'état de santé de la population.
- S'agissant des minorités russophones en Lettonie et en Estonie, l'Union poursuive ses actions en faveur de leur intégration, en particulier par le biais de soutien aux programmes d'apprentissage des langues.

## **2. Coopérer en matière de lutte contre le terrorisme, la drogue et le crime organisé**

La coopération dans ce domaine est relativement récente -le plan d'action entre la criminalité organisée date d'avril 2000- mais ses effets sont déjà visibles. Destinée à prévenir des activités illégales telles que le blanchiment d'argent, le trafic de drogue, la lutte contre l'immigration illégale ou la traite des êtres humains, elle porte essentiellement sur le développement et la modernisation des infrastructures ainsi que sur la formation des personnels.

Néanmoins, ainsi que l'avait souligné un précédent avis du Conseil économique et social sur « *L'esclavage contemporain et ses réseaux* » (février 2003, rapporteur : Mme Michèle Monrique), l'action des pouvoirs publics est entravée par une difficulté majeure : les politiques s'appliquent dans des domaines -liberté, sécurité, justice- qui se trouvent au cœur même du concept de souveraineté nationale. Il en résulte des conceptions, des définitions et des politiques différentes.

Dans ces conditions, de l'avis du Conseil économique et social, des progrès dans ce domaine impliquent de :

- **Renforcer la coopération entre Eurojust et le Parquet général** en matière d'investigation et d'harmonisation de la législation pénale. On notera notamment l'intérêt suscité en Russie par le mandat d'arrêt européen.
- **Mettre en œuvre l'accord de novembre 2003 entre la Russie et Europol.** Celui-ci permet d'ores et déjà l'échange d'analyses stratégiques et la coopération en matière de formation des polices mais pas l'échange de dossiers à caractère personnel. Cette question en particulier devrait faire l'objet d'un examen attentif.

## C - APPROFONDIR LA COOPÉRATION SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

Si les relations entre l'Union européenne et la Russie sont largement dominées par les échanges économiques et commerciaux, la coopération scientifique et technique n'en occupe pas moins une place de choix car elle se donne pour objectifs de contribuer à la modernisation de la Russie dans tous les domaines où celle-ci fait appel à l'aide extérieure, de multiplier à cet effet les échanges de connaissances et d'expertises, et de favoriser grâce à ces contacts la prise de conscience d'une communauté d'intérêts appuyée sur des valeurs partagées. Les fondements et les règles d'organisation de cette coopération reposent sur plusieurs instruments diplomatiques et de gestion : l'accord de partenariat et de coopération, l'accord de coopération scientifique et technique signé le 16 novembre 2000 entre les deux parties, le programme TACIS, actuellement dans sa deuxième phase (2000-2006).

### **1. Poursuivre la coopération dans les secteurs à haut potentiel technologique**

Il s'agit d'un petit nombre de domaines de coopération -spatial, aéronautique, communications, nucléaire- dans lesquels des résultats très positifs ont déjà été atteints mais qui exigent une grande continuité dans la durée et qui engagent des moyens importants, en termes de personnels, de matériels et de financements. Il se trouve d'ailleurs qu'en raison des relations privilégiées que la Russie et la France entretiennent depuis de longues décennies sur le plan scientifique, cette dernière représente, dans ces divers domaines, la « porte d'entrée » privilégiée en Europe pour la Russie, cependant que l'excellence de la coopération entre les deux pays renforce la position française au niveau européen.

**Pour le Conseil économique et social, le secteur aérospatial offre un exemple emblématique d'un partenariat profitable aux deux parties**, associant des constructeurs et des équipes mixtes de chercheurs de haute qualification. Dans cette continuité, la signature, en novembre 2003, de l'accord autorisant l'implantation d'un pas de tir pour le lanceur Soyouz sur la base spatiale de Kourou, en Guyane française, a scellé un engagement de long terme entre l'Union européenne, l'Agence spatiale européenne et l'industrie, via les sociétés Arianespace et Starsem, et la Russie. Le Conseil économique et social se félicite d'autant plus de l'étroitesse de cette coopération qu'il lui paraît essentiel que, dans un contexte de concurrence mondiale renforcée, l'Union européenne et la Russie se donnent les moyens, avec une nouvelle génération de lanceurs, de garantir leur futur accès à l'espace.

De même, s'agissant du **secteur aéronautique**, le Conseil économique et social estime que le champ de coopération ouvert ces dernières années est particulièrement prometteur et que la recherche de nouveaux partenariats doit être considérée à cet égard comme une priorité. La création de centres communs d'ingénierie à l'instar de celui existant entre la société Airbus-Industries et le

Groupe Kaskol, ou l'existence d'accords comme celui passé entre la société EADS et le constructeur russe Irkut en vue de la construction et de la commercialisation d'une nouvelle version du bombardier d'eau BE 200 ou encore les sociétés SNECMA Moteurs et NPO Saturn pour la mise au point d'un moteur régional de conception nouvelle, s'inscrivent pleinement dans cette perspective.

Dans le domaine des **communications**, l'Europe dispose d'un programme de radionavigation centré notamment sur le satellite Galileo et piloté par la France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie. L'enjeu est de taille puisque avec l'initiative GNS (global navigation service) lancée par l'Union européenne, l'objectif est d'assurer à l'Europe un accès indépendant et permanent aux flux d'informations générés à partir de l'espace. **Le Conseil économique et social juge essentiel d'associer étroitement la Russie à ces projets** et de bénéficier, dans l'intérêt bien compris des deux partenaires, des complémentarités technologiques existantes, notamment entre Galiléo et le satellite russe Glonass.

## **2. Mieux cadrer les actions de coopération en matière de recherche scientifique**

L'accord susmentionné de coopération scientifique et technologique du 16 novembre 2000 a dressé une longue liste des disciplines d'intérêt commun susceptibles de donner lieu à une intensification des initiatives de coopération et d'échanges de chercheurs et de données scientifiques. D'autre part, l'Union européenne, qui a pour objectif la construction d'un authentique espace européen de recherche entend faire du **6<sup>ème</sup> programme-cadre de recherche/développement** (2003-2006) un puissant levier de diversification de ses partenariats extérieurs, au titre desquels la Russie figure en très bonne place. À cet effet, sept domaines ont été retenus comme prioritaires : les sciences de la vie, la génomique et les biotechnologies pour la santé ; les technologies pour la société de l'information ; les nanotechnologies ; l'aéronautique et l'espace ; la qualité et la sûreté alimentaire ; le développement durable, le changement planétaire et les écosystèmes ; les citoyens et la gouvernance dans la société de la connaissance.

Afin d'éviter un trop grand éparpillement des actions et d'optimiser l'utilisation des moyens, **le Conseil économique et social souhaite qu'après consultation** du Comité conjoint chargé de superviser l'application de l'APC, **les axes de recherche sus-évoqués soient considérés comme constituant le cadre prioritaire de la coopération entre l'Union européenne et la Russie.**

En effet, ils correspondent également à des axes forts de la recherche russe, présentant d'emblée de bonnes bases de coopération et susceptibles de déboucher aisément sur des actions d'excellence visibles et pérennes (laboratoires, groupes de recherche, réseaux).

La concentration des moyens sur ces domaines de recherche devrait, en outre, aider à juguler le phénomène de fuite des cerveaux et à poursuivre la reconversion d'équipes de chercheurs russes qui ont longtemps travaillé dans le secteur de la recherche militaire mais dont les compétences sont avérées dans de nombreux domaines : nucléaire, biologie, chimie. Parallèlement à cette concertation, **le Conseil économique et social considère qu'il conviendrait d'accroître les possibilités de mobilité offertes aux chercheurs russes et européens** en vue de participer aux actions menées dans les aires de recherche retenues par le 6<sup>ème</sup> programme-cadre. Cette augmentation des possibilités apparaît d'autant plus essentielle que le 6<sup>ème</sup> programme-cadre contribue au financement des actions de reconversion engagées par l'Association internationale pour la promotion de la coopération avec les scientifiques des NEI (INTAS).

### **3. Faire de Tacis un instrument plus performant de la coopération technique**

Dès le début des années 90, l'Union européenne a arrêté un programme d'assistance technique appuyé sur un instrument financier -le programme Tacis- qui est rapidement devenu l'outil privilégié d'une coopération ample et diversifiée avec la Russie allant du conseil pour l'adoption de législations nouvelles à la fourniture de savoirs-faire et d'expertises techniques dans de nombreux domaines. À cet égard, la première programmation (1991-1999) comportait aussi bien des projets de grande et moyenne importance que des micro-projets répondant à des besoins locaux.

Cependant, malgré l'existence d'axes majoritaires, le caractère souvent trop général des objectifs retenus a parfois conduit à la sélection, dans le cadre de Tacis, de projets difficilement viables et à une **dispersion** des dotations, au demeurant insuffisantes. De plus, la gestion du programme a été exagérément centralisée au niveau de la Commission, et cette centralisation s'est accompagnée d'un manque de transparence, qu'il s'agisse des critères présidant aux appels d'offres, de la gestion des dossiers ou de l'évaluation des résultats obtenus.

**Le Conseil économique et social constate avec satisfaction que ces imperfections ont été relevées et qu'elles ont été prises en compte à l'occasion de la définition de Tacis II** et que cette deuxième programmation vise davantage à être l'outil de réalisation de projets adoptés en commun qu'un simple instrument d'assistance technique. De plus, l'enveloppe de 3 138 millions d'euros prévue pour les six années de programme représente un effort d'autant plus sensible qu'elle concerne des **projets moins nombreux et mieux ciblés**, visant des résultats plus tangibles : infrastructures de transports et de santé, aide à la formation de cadres administratifs et de magistrats. **Ces évolutions positives doivent être soulignées : elles n'ont cependant pas permis de combler l'écart**

**constaté entre les objectifs et les réalisations concrètes, ni de mettre un terme à des lourdeurs de gestion persistantes.**

Alors que Tacis entre dans sa dernière phase, le Conseil économique et social considère qu'une réflexion devrait être engagée en vue de renforcer l'efficacité du système en :

- favorisant la tenue, avant la fin du présent programme, de sessions de concertation entre les experts européens et russes chargés de préparer Tacis III ;
- redéfinissant, pour le prochain programme, les domaines d'intervention de façon encore plus ciblée ;
- précisant davantage ce qui devrait, au sein de ces domaines d'intervention, relever d'une aide transversale, et ce qui concernerait des régions déterminées ;
- établissant, pour tout projet d'importance, un **vrai plan d'action** associant l'ensemble des partenaires appelés à s'y joindre.

**Le choix des projets les plus opportuns, la responsabilisation de tous les acteurs mobilisés sur la base d'une claire répartition des tâches, et la continuité dans l'action peuvent seuls donner à une entreprise aussi complexe que le programme Tacis les chances de répondre aux espoirs qui présidèrent à son institution.**

#### D - DÉVELOPPER LES ÉCHANGES UNIVERSITAIRES ET CULTURELS

Alors que l'Union européenne vient de s'élargir, le développement de relations universitaires et culturelles apparaît clairement comme un vecteur essentiel au service du rapprochement et de la compréhension mutuelle entre les peuples qui composent l'Union européenne et le peuple russe. Chacun est, en effet, conscient que seule une connaissance réciproque des modes de vie et de penser et un partage équilibré des savoirs et des données scientifiques modernes peuvent permettre d'harmoniser progressivement les visions encore disparates en matière d'organisation politique, économique et sociale, et de combler les écarts aujourd'hui excessifs entre les niveaux de vie.

##### **1. Les échanges universitaires**

L'action en ce domaine est régie par l'article 63 de l'Accord de partenariat et de coopération qui a fixé comme objectif à la politique engagée : l'amélioration de l'organisation du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle russe, l'encouragement à la coopération inter-universitaire ainsi qu'au dialogue entre universités et entreprises. La mise en œuvre de ces objectifs relève d'un instrument spécifique, **le programme Tempus**, institué en 1990 et qui en est à sa troisième phase, lancée en juillet 2000 et qui s'achèvera en 2006.

Du point de vue du partenaire russe, les échanges qui se nouent à l'occasion de la mise en œuvre du programme favorisent les comparaisons entre cultures et valeurs nationales et sont de nature à susciter à terme une réelle prise de conscience de la nécessité d'un engagement accru en faveur du processus général de réforme. De même, au fil des années, l'Union européenne a intégré Tempus à sa « stratégie commune à l'égard de la Russie », lui enjoignant de contribuer non seulement à la modernisation du système d'enseignement supérieur russe mais également au renforcement de la société, à la promotion de la démocratie et à l'approfondissement du dialogue inter-culturel.

En effet, par le biais des axes et modes de travail qu'il privilégie, le programme est censé offrir des repères significatifs en vue d'une coopération globale structurée et cohérente, propice à la fois à l'évolution de la Russie et à la montée en puissance de l'entité Union européenne. Ambition dont le bien-fondé n'est pas en cause mais qui devait rapidement se heurter aux limites financières et aux difficultés de mise en œuvre du programme.

L'évaluation à mi-parcours de l'exécution de Tempus III que vient d'effectuer la Commission européenne est, à cet égard, très révélatrice. Certes, le programme a permis de déboucher sur des résultats tangibles : modernisation des cursus ; mise en place progressive d'outils de gestion plus performants ; accès démultiplié à des réseaux d'information et à des banques de données.

Cependant, alors que la Russie compte environ 600 établissements d'enseignement supérieur public, et autant dans l'enseignement supérieur privé, le nombre d'établissements candidats à des actions Tempus reste de l'ordre de 150 et le nombre d'opérations effectivement réalisées ne dépasse pas la trentaine. De fait, le nombre de programmes retenus, sans rapport avec les dimensions du pays, et l'hétérogénéité de leurs contenus n'ont donc pas rendu possible une mutualisation des résultats, ni entraîné l'effet de système et la dynamique créatrice espérés. À de rare exceptions près, l'impact de chaque projet reste local, si ce n'est même limité à la seule université bénéficiaire lorsqu'il existe d'autres établissements dans la même ville. Enfin, conditionnés par une vieille tradition centralisatrice, les établissements attendent trop souvent, pour s'engager, un aval ministériel indécis et peu pertinent au lieu de faire prévaloir leur autonomie de décision.

**Pour sa part, le Conseil économique et social estime que le programme Tempus constitue en soi un remarquable instrument de coopération** partiellement entravé dans sa mise en œuvre par un certain nombre de handicaps que les actions suivantes devraient permettre de surmonter :

- **Apporter un meilleur soutien financier au programme**, afin de pouvoir mettre en œuvre un plus grand nombre de projets, dans des champs disciplinaires plus diversifiés.

- **Inciter la Commission à mener une action pédagogique** auprès des instances ministérielles russes afin qu'il soit clairement acté tant par celles-ci que par les responsables universitaires que, dans la conception et l'exécution des projets, **l'initiative et la force de proposition** doivent pleinement revenir aux établissements et ne pas dépendre des pouvoirs centraux.
- **Elargir l'impact géographique du programme**, aujourd'hui limité aux deux plus grandes villes et à deux ou trois villes plus lointaines, en l'ouvrant à des établissements situés dans l'ensemble des régions russes. Seule la multiplication des parties prenantes pourra permettre la constitution d'un réseau suffisamment dense, correspondant aux ambitions du programme Tempus.
- **Clarifier et mieux diffuser auprès des établissements l'information** sur les thématiques les plus pertinentes, les finalités et le contenu de la procédure d'appels d'offres, les conditions requises pour être éligibles, le calendrier de versement des dotations.
- **Elargir le panel des établissements appelés à entrer dans les partenariats.** Doivent pouvoir participer, outre les universités *stricto sensu*, les établissements de formation professionnelle initiale et continue publics, voire privés. Les besoins en formation exprimés par les autorités russes sont, en effet, considérables dans tous les domaines, notamment dans celui des techniques de management des entreprises de toutes tailles.
- **Rendre effective l'intégration de l'enseignement supérieur russe dans le « processus de Bologne »** dont l'objectif est de faire converger les systèmes d'enseignement supérieur européens vers une architecture commune (licence, maîtrise, doctorat).
- **Favoriser, dans le cadre du programme Tempus, la mobilité des enseignants et des étudiants**, mais également les concertations et les échanges entre responsables administratifs des établissements d'enseignement supérieur européens et russes.

## 2. Les échanges culturels

La vitalité des échanges qu'ils entretiennent sur le plan culturel constitue l'un des vecteurs des plus efficaces de rapprochement entre les peuples de l'Union européenne et le peuple russe, et il n'est d'ailleurs pas de rencontres au plus haut niveau entre leurs dirigeants qui ne soient l'occasion de rappeler la nécessité de renforcer le dialogue en ce domaine. Le cadre dans lequel ces relations s'épanouissent est nécessairement double. C'est d'abord et tout naturellement **au niveau bilatéral** qu'elles se nouent, chacun des peuples européens étant enraciné dans une histoire, une langue, des traditions et des modes de pensée qui le distinguent de tous les autres. Cependant, alors que

l'entité européenne s'élargit, se renforce et prend de plus en plus conscience, nonobstant sa diversité interne, de la communauté d'idées et de valeurs qu'elle représente vis-à-vis du reste du monde, il est indispensable que dans ses relations avec la Russie, elle pérennise elle-même un certain nombre de manifestations culturelles qui reflètent pleinement la richesse de cette civilisation européenne, fruit de l'histoire et promesse d'avenir.

**Sur le plan bilatéral**, il appartient à chaque pays membre de l'Union européenne de décider des relations culturelles qu'il souhaite entretenir avec la Russie. Dans tous les cas, il apparaît indispensable au Conseil économique et social que :

- **les échanges soient fondés sur une réciprocité totale** entre les deux pays concernés. Pour faciliter cet équilibre, il conviendrait qu'un dialogue permanent s'établisse entre les opérateurs culturels des deux partenaires (directeurs de musées, de théâtres, de salles d'exposition...) ;
- **les échanges atteignent le grand public**, en usant de toutes les voies possibles : connaissance des langues, aide à l'édition et à la traduction, incorporation dans les programmes médiatiques et éducatifs de modules d'initiation à l'identité culturelle du partenaire.

À ce propos, le **Conseil économique et social se félicite de la qualité des relations culturelles entre la France et la Russie**, qui se traduit notamment par l'extension du réseau des Alliances françaises dans ce pays, la densification des programmations mises en œuvre de part et d'autre dans tous les domaines de la culture, les efforts mutuels pour maintenir un certain niveau de diffusion de la langue française en Russie et de la langue russe en France.

**Sur le plan multilatéral**, le Conseil économique et social juge particulièrement positives les initiatives qui se sont multipliées au cours des dernières années pour permettre notamment l'organisation en Russie d'événements et de manifestations préparés de concert par la Commission et un certain nombre d'Etats membres : spectacles et rencontres qui ont donné lieu à un retentissement suffisant pour justifier d'ores et déjà leur renouvellement annuel.

Le Conseil économique et social considère cependant que l'Union européenne devrait également s'efforcer de favoriser une entente avec la Russie :

- en engageant une concertation avec les autorités russes et les professionnels du secteur **audiovisuel** en vue de rapprocher les standards de production et d'émission de ceux qui prévalent dans l'Union. À terme, un tel rapprochement pourra permettre d'associer la Russie à la politique concrétisée par la directive « télévision sans frontières » qui a facilité la circulation des programmes au sein de l'Union ainsi que le développement d'un marché européen dans ce secteur ;

- en incitant les responsables russes à participer activement à l'élaboration du **nouvel instrument international sur la diversité culturelle** qui devra permettre de renforcer face à l'OMC la spécificité des biens et services culturels et la possibilité pour les Etats de sauvegarder leurs identités culturelles par des voies qu'il jugeront les plus appropriées.

#### E - SOUTENIR L'ÉMERGENCE D'UNE SOCIÉTÉ CIVILE ORGANISÉE

Dans la situation de désordre économique et politique qu'a connu la Russie post-soviétique, la plus grande partie de la population a éprouvé une méfiance à l'égard des institutions officielles et du pouvoir central en général. Cependant, le repli sur soi n'a pas mis un terme aux solidarités de proximité qui se sont manifestées essentiellement par le développement de mouvements de nature associative situés à la frontière entre le communautaire, le social et le politique.

Pour désigner l'ensemble des organisations qui constituent le secteur associatif, les Russes emploient indifféremment les termes d'associations à but non lucratif, de fondations, d'organisations non gouvernementales ou de tiers secteur.

Bien que moins nombreuses que dans les pays occidentaux, les associations se créent dans toutes sortes de domaines : caritatif, professionnel, religieux, écologique, aide au développement économique, éducatif ou culturel, assistance médicale, anciens combattants, retraités... Cependant, faute d'incitations qui seraient offertes aux partenaires potentiels, ces associations ne bénéficient **pas de moyens de financement suffisants**.

Il en va de même pour les **ONG** relativement isolées dans leur champ d'action : environnement, condition féminine, maintien de la paix, défense des droits juridiques de groupes déterminés (exemple bien connu des activités déployées par les comités de mères de soldats) et qui, en l'absence d'une large classe moyenne, dépendent souvent, pour leur financement, des autorités locales, avec le risque d'instrumentalisation qui s'ensuit, ou du secteur privé. Quelques ONG bénéficient de contributions venant des pays occidentaux, mais certains chercheurs russes se disent préoccupés par l'« occidentalisation » des initiatives civiques dans leur pays, qui tendrait à éclipser l'approche nationale des organisations sociales et de leurs pratiques.

Reste que, d'une façon plus générale, les citoyens ignorent souvent l'existence des associations et ONG du tiers secteur ou, par manque d'informations sur leurs activités, considèrent qu'elles travaillent en vase clos.

**Quant aux organisations syndicales**, elles sont regroupées principalement en trois fédérations nationales, et consultées sur les projets de loi intéressant les relations sociales ainsi que sur les projets relatifs au minimum de subsistance. Le caractère encore trop restreint de leur pouvoir de négociation limite leur crédit dans l'opinion mais le développement de nouvelles formes d'action, dans le cadre de certains conflits, pourrait modifier la donne.

Le Conseil économique et social rappelle que si la Russie a ratifié les conventions n° 87 et 98 de l'OIT relatives à la liberté syndicale et au droit de négociation collective, elle n'a pas encore ratifié la Charte sociale du Conseil de l'Europe. Néanmoins, ayant signé, en septembre 2000, ce texte, elle ne saurait se soustraire aux obligations qu'il comporte : droits des représentants des travailleurs, mais également droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, droit au logement, protection en cas de licenciement, principe de non-discrimination, égalité femmes/hommes, protection sociale des mères, protection des enfants au travail et des personnes handicapées...

Il serait souhaitable qu'au niveau institutionnel les organisations représentatives du monde du travail et les autres partenaires de la vie sociale soient pleinement associés via :

- l'institution d'échanges de vue plus formels entre les syndicats européens et russes et la présidence des sommets UE-Russie ;
- l'organisation de rencontres régulières avec les ministres des Affaires sociales et du Travail et les Commissaires européens compétents ;
- l'établissement de structures consultatives permanentes pour les partenaires sociaux sur les questions économiques et sociales.

En outre, **le Conseil économique et social considère qu'il conviendrait de favoriser l'émergence et la constitution en Russie d'une société civile capable de jouer le rôle qui doit lui être reconnu.** À cet effet, il estime nécessaire d'œuvrer dans les directions suivantes :

- Organiser un dialogue plus structuré entre organisations syndicales de manière à échanger nos connaissances en matière de modes de négociation et d'action pratiqués dans l'Union.
- Inciter les plates-formes d'ONG et les associations européennes les plus importantes à :
  - aider leurs homologues russes à se rassembler autour d'objectifs clairement déterminés dans les divers domaines de la vie des travailleurs, des familles et des citoyens ;
  - contribuer à la formation de leurs animateurs et à la professionnalisation de leurs collaborateurs ;
  - apporter, le cas échéant, un soutien financier, même modeste, et aider, dans le cadre des programmes européens, les associations russes dans leurs démarches de financement ;
  - soutenir la création de plates-formes nationales associatives ;
  - développer des réseaux de jumelages et d'échanges.
- Explorer plus avant les perspectives de coopération entre le Conseil de l'Europe et la Fédération de Russie, en particulier par une participation plus marquée des ONG russes à certains des programmes de cette institution : programme pour les jeunes dirigeants notamment des PME,

programme de mesures de confiance, voire des actions plus pérennes qui seraient définies de concert.

- Faire entrer, dans les délégations parties prenantes aux sommets Union européenne-Russie, des représentants qualifiés des sociétés civiles européenne et russe ;
- Redynamiser, en liaison avec le Comité économique et social européen et l'Association internationale des Conseils économiques et sociaux et Institutions similaires, la concertation avec les autorités russes au sujet des conditions dans lesquelles pourrait être mis en place, à terme, un Conseil économique et social réunissant les représentants des différentes composantes de la société civile russe.



## CONCLUSION

Au lendemain de l'élargissement et après le sommet du 21 mai 2004, l'heure est maintenant venue de donner un nouvel élan et de conférer plus de contenu à nos relations avec la Russie.

En effet, par delà les questions qui peuvent susciter des divergences, les deux ensembles ont des intérêts communs non seulement dans le domaine économique mais également pour affronter les défis que sont la préservation de l'environnement, la lutte contre le terrorisme, la création de la société du savoir et de la connaissance.

Dans cette perspective, ces relations doivent reposer sur une volonté clairement affirmée d'œuvrer en commun à la construction d'un monde multipolaire, respectueux de la diversité de la communauté internationale.

En d'autres termes, la relation UE-Russie est de première importance et, à cet égard, de par les sensibilités historiques et culturelles qui les unissent, la France a un rôle particulier à jouer dans l'approfondissement du partenariat.

En tout état de cause, il reste que des liens plus étroits ne pourront être tissés que si tous les acteurs de la vie économique et sociale sont pleinement associés.



**Deuxième partie**  
**Déclarations des groupes**



### **Groupe de l'agriculture**

Au moment où l'Union européenne poursuit son élargissement et cherche à définir sa politique vis-à-vis de ses « voisins », notamment la Russie, il était important que le Conseil économique et social propose « une stratégie cohérente à long terme prenant en compte toutes les dimensions de nos relations ».

En complément de cet avis, il conviendrait d'ajouter quelques éléments concernant l'agriculture et de l'agroalimentaire :

♦ Premier élément : la situation de la Russie rappelle ce que l'on oublie trop souvent à l'Ouest de l'Europe. Le rôle essentiel de l'agriculture est d'assurer le mieux possible la sécurité alimentaire.

Sans autonomie alimentaire, non seulement un pays est soumis à la dépendance des autres, mais il n'affirme pas la volonté de valoriser ses propres ressources, de développer ses outils économiques et de promouvoir les hommes et les femmes. L'agriculture est l'expression positive d'une nation qui affirme la volonté et la capacité de se nourrir. Il faut donc s'élever contre cette tendance de l'OMC qui vise à développer le libre-échange intégral en permettant au pays le plus « compétitif » de dominer les autres.

♦ Deuxième élément : la dimension géographique de la Russie rappelle que l'agriculture est vitale pour les territoires. Un territoire sans agriculture est un territoire vide ; un territoire vide est un territoire dangereux ; un territoire vide accroît les disparités en favorisant les concentrations urbaines. C'est pourquoi il faut, au niveau français et européen, maintenir une politique agricole qui contribue à répartir le plus harmonieusement possible l'agriculture sur le territoire.

La France est un pays centralisé qui n'a pas transféré autant de compétences aux régions que d'autres pays de l'Union européenne.

C'est pourquoi, la France et la Russie doivent relever le défi de maintenir un équilibre entre les intérêts agricoles des régions et du pays.

♦ Troisième élément : la Russie est un important pays agricole, même si sa productivité doit faire de grands progrès. Dans ce contexte, l'économie agricole européenne a besoin d'avoir, à ses portes, des marchés agricoles organisés aussi bien pour les produits de base qu'entre les acteurs de la chaîne alimentaire.

Les Français connaissent mal la Russie même si un certain nombre de nos entreprises y sont présentes. Toutefois, le temps est venu d'envisager, dans le prolongement de l'accord de coopération signé entre les gouvernements des deux pays, et entre le Sénat et le Conseil de la Fédération de Russie, le développement de partenariats dans le cadre de la coopération décentralisée.

### **Groupe de l'artisanat**

Avec l'adhésion de huit nouveaux Etats à l'est de l'Europe, la Russie devient un voisin immédiat de l'Union européenne et mérite de ce fait une attention particulière au regard des intérêts économiques et géopolitiques qu'elle représente.

Compte tenu des complémentarités dans le domaine énergétique et spatial et des opportunités de compétitivité face à la concurrence nord-américaine et asiatique, les deux ensembles ont tout à gagner du renforcement de leurs coopérations, à condition que soit définie une stratégie de long terme tenant compte de toutes les dimensions de ces relations comme le souligne à juste titre l'avis.

C'est ainsi que le groupe de l'artisanat apprécie que parmi les premières mesures envisagées figurent : le soutien de l'accession de la Russie à l'OMC et la ratification du protocole de Kyoto qui constituent à ses yeux, le passage obligé pour participer aux échanges commerciaux à l'échelle internationale dans une optique de développement durable et équilibré.

Cela suppose bien sûr que la Russie procède à un certain nombre de réformes sur le plan bancaire, administratif et fiscal afin d'accueillir les investisseurs étrangers en toute sécurité et transparence, mais surtout sur le plan des normes de fabrication, phytosanitaires et environnementales, bases indispensables au commerce équitable et réel...

Face aux enjeux de sécurité nucléaire et énergétique en général, il faut aller plus loin que l'assistance technique prévue par les programmes européens.

Si la coopération scientifique et technique mérite d'être plus ciblée sur des secteurs à haut potentiel technologique, il faut aussi exiger un cadre réglementaire plus stable. Sur ce point, l'avis a raison de préconiser une harmonisation des structures institutionnelles, des certifications et normes techniques communes ainsi que le rapprochement des industriels pour assurer la sécurité des approvisionnements, une meilleure maîtrise et efficacité énergétique.

Favorable à la construction d'un monde multipolaire, respectueux de la diversité de la communauté internationale, le groupe de l'artisanat a voté cet avis

### **Groupe des associations**

A plusieurs reprises, notre assemblée a manifesté son choix d'un monde multipolaire et préféré la voie du multilatéralisme à celle, unilatéraliste, de la puissance politique américaine ayant l'ambition de régenter le monde selon ses propres intérêts. C'est dans cette perspective que nous apprécions le projet d'avis présenté par Lucien Bouis sur les relations entre l'Union européenne et la Fédération de Russie. Celui-ci vient s'intégrer dans la toile progressivement tissée par la section dans ses travaux sur les relations de l'Union européenne et de la France avec l'Amérique du Nord, avec l'Inde, avec les pays du Mercosur, pour ne prendre que les dossiers les plus récents. Le groupe des associations

approuve ses préconisations, cependant, nous exprimerons trois observations qui dépassent d'ailleurs le cadre même de cet avis.

La première observation, c'est qu'un avis et les préconisations qu'il propose ne peuvent s'argumenter pleinement s'ils ne sont pas directement reliés au rapport qui le sous-tend. Par exemple, l'avis, s'agissant de la situation des travailleurs russes, indique brièvement que les salaires et retraites font l'objet d'un paiement plus régulier. Est-ce oublier les 24 milliards de roubles de salaires non versés depuis des mois et les retards à rattraper ? Non, mais le tableau de la situation est à sa place logique dans le rapport, pas dans l'avis. Le problème souvent rappelé à cette tribune, est que beaucoup à l'extérieur se satisfont de la seule lecture de l'avis, ce qui tronque évidemment le résultat des travaux de notre assemblée. Selon nous, il importe pour l'avenir de favoriser les conditions de valorisation de l'ensemble « rapport-avis », chose certes malaisée dans un univers qui fuit le temps de lire et où le slogan se substitue à l'argumentation raisonnée.

Deuxième observation : l'avis de Lucien Bouis se heurte aux structures et méthodes de l'Union européenne dont il souligne l'éparpillement des mécanismes de décision, leur opacité, l'imprécision de la souveraineté de cet « objet politique non identifié » ... et j'en passe. D'autres avis, avant celui-ci, ont montré du doigt ces types de difficultés et préconisé comme celui-ci des solutions pour améliorer l'image et la réalité politique de l'Union européenne. Avec, en outre, l'apport précis et riche de la délégation présidée par Mme Pichenot, le Conseil économique et social possède aujourd'hui un patrimoine d'analyses et de propositions qu'il serait fort utile de présenter dans une construction rassemblée et actualisée comme contribution de la société civile française au devenir de l'Union européenne.

Troisième observation : l'une des qualités de l'avis de Lucien Bouis est d'avoir donné une place non négligeable à la coopération en matière d'éducation, de culture et aux échanges entre acteurs de la société civile organisée, associations et organisations syndicales notamment. On sait combien ces échanges peuvent avoir d'impact direct ou indirect sur les dimensions économiques et sociales dont l'inter-action est l'assise de tout développement. Cette vision politique globale, qui répond à nos attentes, est pour nous l'atout essentiel de cet avis que le groupe a voté.

### **Groupe de la CFDT**

Le groupe CFDT se félicite que cet avis cherche à rapprocher deux nouveaux voisins : l'Union européenne et la Russie. Déchirées par la guerre froide et écartelées par leur géographie, elles savent qu'il faut entamer la réconciliation par un engagement à long terme dans le multilatéralisme et par la culture de négociation.

Dans cette optique, l'issue du sommet bilatéral Union Européenne-Russie en mai 2004 est considérée comme un nouveau pas vers une meilleure

compréhension de leurs intérêts mutuels. L'avis intervenant fort à propos dans ce calendrier diplomatique apporte des propositions pour donner un contenu réaliste aux quatre volets de ce nouveau partenariat qui devra établir des plans d'action concrets sur la coopération économique, judiciaire, scientifique et culturelle avant la fin 2004. Cela nécessite une cohérence de pratique de toute l'Union européenne.

D'un point de vue strictement mercantile, l'adhésion russe à l'OMC devrait permettre un meilleur fonctionnement de l'économie de marché et encourager les investissements en Russie. Faire appliquer dans cet espace les règles et les normes définies clairement contribuera à réduire l'insécurité qui a entravé les relations avec l'Union européenne, pourtant déjà premier partenaire commercial.

L'avis montre que le moment se révèle particulièrement opportun, quelques semaines après l'élargissement de l'Union et avant la mise en œuvre de la nouvelle politique européenne de voisinage à l'Est et au Sud. Il apporte des réponses précises aux défis sécuritaires et environnementaux, en passant par la position sur les minorités russes des Etats baltes. Se préoccuper de lutter contre la grande criminalité dans le monde passe prioritairement par un démantèlement des réseaux de « l'argent sale ».

Cependant le groupe CFDT déplore que ce partenariat ne vise pas à contribuer au développement social équilibré dans un pays qui multiplie les signes d'appauvrissement et d'effondrement démographique. L'avis recommande au contraire de conférer une dimension sociale à son partenariat pour juguler les effets pervers des mécanismes de marché et de concurrence dans le domaine de la protection sociale et des biens publics essentiels.

Avec la Russie comme alliée, l'Union européenne peut mieux garantir la sécurité de son approvisionnement énergétique. Cette alliance peut aussi favoriser un développement de toutes les républiques de la Fédération de Russie pour désamorcer les foyers d'instabilité dans la région. Le groupe de la CFDT demande aux Etats membres de l'Union européenne d'user de toute leur influence pour ouvrir des négociations dans lesquelles l'Union européenne pourrait jouer un rôle de médiation.

Néanmoins, ces intérêts hautement stratégiques ne doivent pas gommer la défense des valeurs - démocratie, état de droit et droits de l'homme - affirmées comme principes fondamentaux de ce partenariat dès 2003.

Le groupe CFDT aurait souhaité que ces thèmes puissent régulièrement figurer à l'ordre du jour des rencontres bilatérales entre les deux partenaires

Comme preuve de la réelle volonté démocratique du gouvernement russe et pour lever toute suspicion sur ses engagements, la CFDT demande la ratification du protocole de Kyoto par la Russie et attend la ratification de la Charte sociale du Conseil de l'Europe, instrument qui demeure pertinent pour le progrès social dans un pays en transition.

La CFDT a voté l'avis.

### **Groupe de la CFE-CGC**

Le rapporteur engage une réflexion sur les politiques économique et énergétique, sur les problèmes d'environnement et sur les relations sociales afin d'insuffler une nouvelle dynamique aux relations entre l'Union européenne et la Russie.

Il faut, au préalable, redonner à l'Europe du poids dans les négociations mondiales. L'Europe doit avoir une influence politique conforme à son poids économique. Or, si la réalité économique est connue, nous demeurons bien loin d'une réalité politique.

Le manque de consensus au sein de l'Union européenne sur le problème Tchétchène, traduit l'absence de réelle politique extérieure commune.

L'Union européenne doit apprendre à mener une véritable politique étrangère tant vis-à-vis de Washington que de Moscou; et nous pouvons penser qu'avec la mise en œuvre de la constitution européenne, la nomination d'un ministre des Affaires étrangères va dans le bon sens.

Le rapporteur propose, et nous l'approuvons, que les autorités russes facilitent l'investissement étranger.

Il faut tout d'abord garantir aux investisseurs une utilisation sécurisée de leurs investissements.

Il faut également lutter contre la contrefaçon qui pénalise fortement les exportations françaises, en particulier la pharmacie, et menace l'emploi dans des pans entiers de notre économie. C'est le cas de l'industrie du luxe : maroquinerie, parfums, cosmétiques ; mais également de l'électronique ou de la musique.

Par ailleurs, le développement des échanges commerciaux ne peut plus se faire sans prendre en considération les aspects environnementaux et sociaux qui leur sont liés. La CFE-CGC considère que nous ne pouvons plus vivre avec pour seuls principes le laisser-faire et le laisser-aller.

Mais la nécessaire introduction du développement durable dans les accords commerciaux ne restera qu'un vœu pieux, tant que l'application des accords sera conditionnée par la ratification ultérieure des pays, comme c'est le cas pour le protocole de Kyoto qui n'est, rappelons-le, toujours pas ratifié par la Russie.

Pour la CFE-CGC, il faut agir diplomatiquement sur les pays concernés qui n'ont pas encore ratifié ce protocole. Car c'est le cas non seulement de la Russie, mais également des Etats-Unis et de la Chine. Ces trois pays sont responsables des deux-tiers des rejets mondiaux de CO<sub>2</sub>.

Il est également impératif de renforcer le traitement de déchets et de trouver une solution politique et industrielle appropriée pour le stockage à long terme de tous les déchets ultimes, en particulier les déchets nucléaires. Il faut trouver pour chacun d'entre eux une solution, mettre en place un contrôle

efficace à très long terme de leurs impacts sur la population et l'environnement, et développer le réflexe de qualité.

Enfin, pour réduire les risques industriels, la CFE-CGC propose la définition d'une échelle de gravité des accidents industriels qui permettrait de faciliter l'accord et la compréhension mutuelle de tous les acteurs.

Il est donc essentiel pour notre groupe de construire un partenariat entre l'Union européenne et la Russie en matière de préservation de l'environnement.

Par ailleurs, l'élargissement européen a rapproché les frontières de la Russie et de l'Union européenne, ce qui augmente le risque de voir les trafics frontaliers de toute nature se multiplier.

De plus, l'intégration à l'Union européenne des Peco, anciens satellites de l'Union soviétique, incite la Russie à activer discrètement ses réseaux d'influence dans ces pays, en particulier les pays baltes.

Aussi, les pays de l'Union européenne doivent, sous peine d'être diplomatiquement affaiblis, agir de concert et parler d'une seule voix !

Pour le groupe de la CFE-CGC, cela passe par le renforcement de la coordination des politiques de l'Union à l'égard de la Russie.

Enfin, le champ social est assurément le domaine où les différences d'approches sont les plus sensibles et où les relations sont les moins développées.

La dynamique du plein emploi, la liberté et le droit de s'associer et de négocier, la protection sociale, sont le fondement d'une véritable démocratie sociale et doivent continuer à caractériser le modèle social européen.

Dans cette perspective, il est nécessaire d'instaurer une concertation entre les partenaires sociaux des deux entités.

Lorsque l'on sait qu'en Russie, les contrats à durée déterminée sont encouragés, que les procédures de licenciements sont simplifiées et que les droits des syndicats sont restreints, que la sécurité sociale est rudimentaire et que la retraite atteint à peine 20 % du minimum vital, on mesure combien le chemin à parcourir sera long pour que ce pays devienne une démocratie à part entière, du moins au sens où nous l'entendons.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

#### **Groupe de la CFTC**

L'avis et le rapport permettent d'éclairer les principales questions qui conditionnent l'avenir de la Fédération de Russie dans ses relations avec l'Union européenne. Il n'était pas simple d'appréhender une réalité aussi complexe et aussi différente de la nôtre, et il reste bien délicat d'en prévoir les évolutions.

Chacun mesure les enjeux politiques considérables des relations entre ces deux ensembles. Au niveau international, nous vivons ce qu'il faut bien appeler une montée des périls dont nul ne peut garantir un prochain apaisement. C'est

dire l'importance qu'il y a à renforcer la capacité de l'Union européenne à conduire une politique étrangère forte et cohérente. La bonne entente et la coopération entre l'Union européenne et la Russie sont essentiels pour consolider la paix en Europe et la promouvoir dans le monde.

C'est pourquoi le groupe de la CFTC approuve les propositions faites par le rapporteur, qui visent un partenariat de plus en plus resserré.

Il ne faut pas sous-estimer l'ampleur de la tâche. Les conséquences des égarements totalitaires au XX<sup>e</sup> siècle pèseront encore longtemps sur l'économie, la culture et la conscience des peuples qui les ont éprouvés.

Dans l'avis, le rapporteur n'a pas voulu s'appesantir sur ce passé et a préféré chercher dans les évolutions récentes les moyens de se tourner résolument vers l'avenir. Le groupe de la CFTC comprend ce choix, tout en estimant qu'il serait illusoire de vouloir tourner des pages sans en avoir assumé la mémoire.

Quoi qu'il en soit, des défis considérables sont devant nous : les défis des droits de l'Homme et de l'état de droit, de la démocratie et du pluralisme, de l'environnement. L'avis en souligne des aspects essentiels : une économie à construire, en la plaçant dans un espace de liberté, de sécurité et de justice ; la politique énergétique et la mise en œuvre du protocole de Kyoto ; la sûreté nucléaire ; la coopération scientifique et technique ; l'émergence d'une société civile organisée et pluraliste.

La Fédération de Russie devra inventer les chemins de son développement. L'Union européenne doit en être le partenaire et peut l'aider à fonder son projet sur une approche humaniste et non sur une approche matérialiste des problèmes.

Les propositions présentées correspondent à cette perspective. C'est pourquoi le groupe de la CFTC a voté l'avis.

#### **Groupe de la CGT**

En dépit des réserves émises par le groupe de la CGT sur le rapport, la façon dont le débat a été mené durant l'élaboration de l'avis a contribué à enrichir la réflexion et la connaissance et a permis d'aboutir sur un texte que nous jugeons plus équilibré.

Ceci dit, le prisme dominant est tout de même la dimension économique, la nécessité de l'économie de marché comme référence indispensable au développement des relations entre l'UE et la Russie. Ceci ne nous convient pas.

La dimension sociale, le rapport aux droits de l'homme, s'ils apparaissent dans l'avis auraient cependant mérité d'être approfondis ; tout comme le conflit en Tchétchénie, qui au regard des derniers événements, aurait pu également être davantage développé.

Comme le souligne l'avis, la situation démographique de la Russie a été malmenée par quinze ans de transition. Or cela génère des inquiétudes fortes. Elles sont liées à l'état de santé de la population russe qui se détériore. Le retour

de maladies disparues comme la tuberculose, l'épidémie de sida et une alcoolémie largement répandue exige que la protection sociale soit une des priorités des relations UE/Russie pour la population russe mais aussi pour celle de ses voisins. Il ne peut y avoir de développement sain et harmonieux sans une amélioration de l'état de santé de la population et des salariés.

Le nouveau code du travail en mettant en œuvre des conditions d'emploi et de travail détériorées renforce les contraintes pesant sur les salariés. De plus il va à l'encontre de l'Europe sociale que l'UE entend promouvoir et organise une concurrence déloyale entre salariés, en se basant sur une aggravation de leur situation et non sur le progrès.

La qualité des rapports entre puissances politiques ne peut se limiter uniquement à l'approche économique. A terme il ne peut y avoir de développement économique durable sans développement de la dimension sociale garantissant égalité et progrès social pour le plus grand nombre.

En ce sens, la conception du dialogue social, la prise en compte des propositions des organisations syndicales russes méritent d'être pointées dans le cadre des relations entre nos deux pays. Les propositions concernant cet aspect faites conjointement par la Confédération européenne des syndicats et la FNPR, principale organisation syndicale russe, ont été retenues dans cet avis et il est souhaitable que le gouvernement français les prenne en considération.

Le groupe CGT a adopté l'avis.

#### **Groupe de la CGT-FO**

Le groupe Force ouvrière tient à saluer le travail considérable réalisé par le rapporteur qui balaye un grand nombre de champs d'investigations.

Dans cet espace de transformation, le passage et les chemins menant à la démocratie sont parfois chaotiques ; c'est ainsi que les systèmes mafieux ont vite compris tout le profit qu'ils pouvaient tirer de ce vide juridique et social en attendant que la Russie se remette debout, et il en effet nécessaire de rappeler l'urgente nécessité de mettre en œuvre les coopérations européennes à travers Eurojust et Europol.

Pour Force ouvrière, il est indispensable que soit dépassée, à terme, l'approche russe des relations avec l'Union européenne et qui relève principalement d'une approche économique et commerciale.

Il est nécessaire de placer l'Homme au centre de tout et il convient de le faire expressément lorsqu'il s'agit :

- de croissance ;
- de développement durable ;
- de développement d'une société cognitive ;
- de développement de la reconnaissance effective des droits sociaux, notamment dans la santé et la sécurité au travail.

Par ailleurs, FO estime, pour des raisons évidentes de sécurité des personnes et d'approvisionnement, que les équipements nucléaires doivent rester dans le domaine public.

C'est pourquoi Force ouvrière partage l'avis du Conseil économique et social lorsqu'il approuve la volonté manifestée par l'Union européenne de construire avec la Russie un vrai partenariat en matière de préservation de l'environnement.

Le défi à relever est important et la ratification du protocole de Kyoto par la Russie mériterait une véritable mobilisation.

S'il est vrai que la Russie est un immense réservoir de ressources, il est malheureusement exact qu'elle est aussi un réservoir à dumping social et peu connue pour être redistributrice de richesses au plan intérieur.

Il est nécessaire de créer un véritable espace économique commun avec des références sociales communes et les possibilités d'obtenir des niveaux de production, avec des baisses de coûts et des hausses de productivité pour faire face à la concurrence nord-américaine ou asiatique. Aussi, Force ouvrière tient à souligner l'intérêt pour tous de créer les conditions de hausse du pouvoir d'achat en Russie pour commencer à relever le seuil de pauvreté et tendre à l'éliminer, ce qui permettrait de corriger, en partie, les effets pervers des mécanismes du marché.

Le rôle des organisations syndicales est primordial et Force ouvrière note avec satisfaction que les revendications du Secrétaire général de la CES et du Président de la Fédération des Syndicats Indépendants de Russie (FNPR) ont été reprises dans l'avis.

Le groupe Force ouvrière a émis un vote positif sur cet avis.

### **Groupe de la coopération**

La Russie demeure une « énigme ». Ce pays à la taille d'un continent a toujours balancé entre Occident, Asie, et monde slave. Ces débats l'animent encore aujourd'hui. La fin de la guerre froide ne peut être interprétée comme une simple « normalisation » russe qui rejoindrait le monde occidental. Un pays qui a de tout temps connu le despotisme, puis le totalitarisme, ne se mue pas du jour au lendemain en démocratie et économie de marché. L'écroulement de l'URSS a profondément traumatisé la population comme l'illustre l'effondrement démographique et la fuite des cerveaux. Sur la scène internationale, la Russie est un acteur incontournable : producteur de premier plan de matières premières, puissance nucléaire, membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU. Elle n'appartient à aucune alliance et à très peu d'organisations multilatérales, exceptée l'accession à venir à l'OMC. C'est pourquoi, un véritable partenariat entre l'Union européenne et la Russie ne peut être la simple déclinaison des thèmes de coopération qui lient l'Union européenne à l'Amérique du Nord, qui elle appartient à la même alliance et partage les mêmes valeurs.

L'Union européenne a besoin d'une vision pour construire cette relation avec ce nouveau voisin. Les résultats de la coopération sont pour l'instant modestes, et les relations bilatérales prédominent. Pour la France, les relations commerciales demeurent ainsi trop timides. L'Europe est appréhendée essentiellement comme un partenaire commercial, ce qui renvoie à l'absence d'une réelle politique étrangère commune, et à son incapacité à représenter pour la Russie « un étalon de valeurs » en matière de droits de l'homme et de démocratie. L'Union européenne et la Russie doivent pourtant faire face à des défis communs qui dépassent le champ des relations commerciales - réseaux de criminalité organisée, prolifération nucléaire, questions environnementales, etc. - et semblent partager une approche multipolaire des relations internationales. Pour le groupe de la coopération, la question énergétique doit être au cœur de ce partenariat stratégique. La Russie est en effet le premier fournisseur d'énergie de l'Union européenne. De plus, la question nucléaire nécessite une mobilisation européenne en matière d'assistance technique. Enfin, les hésitations russes sur la ratification du protocole de Kyoto illustre le poids de ce pays sur l'échiquier international.

L'Union européenne doit se mobiliser pour aider la Russie à passer de la croissance au développement. Malgré une forte croissance, les inégalités territoriales et les inégalités sociales demeurent criantes. Concernant l'accession à l'OMC, la Russie sera-t-elle considérée comme un pays en voie de développement, ce qui conditionne l'obtention de la clause NPF ? Le développement des échanges sur une base loyale suppose un cadre institutionnel et juridique stable pour les investisseurs étrangers, l'adoption de règles communes concernant notamment les contrefaçons et les règlements phytosanitaires, problèmes sur lesquels devraient être ciblés les programmes d'assistance de type TACIS. Il faut favoriser l'émergence d'un tissu de petites et moyennes entreprises, car l'argent du pétrole ne peut seul assurer un véritable « décollage » économique et social, et valoriser les atouts indéniables de ce pays : espace, ressources naturelles, formation des hommes, spécialisations scientifiques et industrielles.

### **Groupe des entreprises privées**

La question est d'importance pour notre continent et, *a fortiori*, pour notre pays. Avec une structure d'offre qui semble moins en adéquation avec la demande russe et des investissements directs français en Russie très limités, la France peut-elle se contenter d'être le 8<sup>ème</sup> fournisseur de la Russie, avec 4 % des parts de marché, derrière l'Italie (5<sup>ème</sup> avec 4,8 %) et, surtout, l'Allemagne, qui occupe la première place avec 14 % ?

L'avis indique clairement la réponse. Nous devons impérativement rattraper ce retard car cet immense pays, qui reste l'une des premières zones de croissance pour nos exportations, a le grand avantage de n'être qu'à un peu plus de trois heures d'avion de Paris et aux frontières de l'Union européenne.

D'une manière générale, notre groupe fait donc sienne l'idée de développer les relations entre l'Union européenne et la Russie en en faisant un des piliers de la Politique européenne de voisinage (PEV).

Cela doit notamment permettre de renforcer la portée, la cohérence et l'efficacité des échanges entre les deux ensembles et ainsi, via un soutien au processus de transition politique et économique, aider au développement économique et à la modernisation des pays de la Fédération de Russie.

Plus précisément, nous souscrivons pleinement à la proposition de créer un véritable espace économique commun, en améliorant l'environnement des affaires pour faciliter les investissements. Cette préconisation est tout à fait primordiale pour les entreprises françaises.

Encore faut-il que nos entreprises disposent de données et d'informations fiables sur leurs interlocuteurs. L'ensemble des réseaux d'appui que sont notamment les Fédérations professionnelles et les chambres de commerce et d'industrie s'efforcent de répondre à cette exigence de transparence, en tirant parti des secteurs porteurs déjà implantés, comme par exemple la distribution et l'énergie. Mais il faut poursuivre ce mouvement.

Soulignons la nécessité de soutenir l'exploration du marché russe par une politique de foires active et visible et par des missions de prospection dans le cadre des dispositifs existants. Il convient également d'apporter aux PME qui veulent travailler en Russie ou avec la Russie le soutien logistique dont elles ont besoin et accompagner leur prise de risque.

Enfin, il faut attacher une attention particulière à la formation en intégrant sa double dimension de bien commun pour les entreprises présentes en Russie et de levier d'influence pour la présence commerciale française.

Le rapport et l'avis ont en outre le mérite de prendre en compte la dimension sociétale. Favoriser l'émergence d'une société civile organisée revêt selon nous une importance particulière.

Le groupe des entreprises privées a voté favorablement l'avis.

### **Groupe des entreprises publiques**

Le groupe des entreprises publiques tient à saluer le très bon travail du rapporteur sur l'un des enjeux centraux du développement politique, économique et social de l'Union européenne.

Au-delà de son adhésion globale au contenu et à la forme du texte, notre groupe tient à souligner certaines des positions exprimées.

Le récent Sommet entre l'Union européenne et la Russie doit, selon nous, être considéré comme un nouveau pas vers une bonne compréhension mutuelle. Et ce, alors que l'élargissement de l'Union fait désormais de la Russie un de nos voisins directs. Le principal résultat positif est un accord sur les termes de l'adhésion de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce, adhésion qui va

permettre de développer les échanges commerciaux et les investissements entre l'Union et la Russie par la définition de règles ou de normes communes.

Au-delà des accords conclus le 21 mai dernier, notre groupe a le sentiment que les intenses pourparlers des derniers mois, en écartant peu à peu de nombreuses questions bilatérales, ont instauré une « culture de la négociation » entre la Fédération de Russie et l'Union européenne.

Certes, il reste encore beaucoup à faire pour trouver une réponse commune aux nombreux défis économiques, politiques, sécuritaires ou écologiques, mais nous savons que les retombées potentielles en sont énormes – et même décisives pour l'Europe comme pour la Russie. En ce qui concerne la situation cruciale d'interdépendance croissante dans le domaine de l'énergie, la Russie trouve un débouché naturel avec l'Europe et, réciproquement, l'Europe trouve avec la Russie un partenaire pétrolier et gazier indispensable à sa sécurité d'approvisionnement énergétique. Le dialogue avec la Russie doit donc être gagnant-gagnant pour les deux parties. Les contrats énergétiques de long terme, le rapprochement des dispositions réglementaires et la convergence des normes y contribuent déjà.

Mais la richesse du dialogue naît aussi des différences entre les interlocuteurs. Chacun a son modèle politique, économique et social et s'il est nécessaire de renforcer les relations entre les deux parties, dans leur intérêt même, il faut se garder de vouloir imposer nos exigences, nos schémas de pensées, nos attentes.

Dans cette logique et à cette condition, il est évident qu'un authentique partenariat avec la Russie, comme l'a souligné le Président Poutine en mai dernier, donnera au continent européen un poids plus conséquent en politique internationale comme dans les champs économiques et commerciaux. L'Europe n'a pas de leçons à donner à la Russie comme à ses voisins ; elle a des dialogues à approfondir et des projets à inventer et à construire.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

### **Groupe de la mutualité**

Aux portes de la grande Europe, un voisin puissant par ses territoires, ses richesses et ses hommes, bien qu'affaibli par son histoire récente, doit inciter l'Union européenne à une attention particulière et à une participation renforcée aux efforts de redressement qui sont engagés. Le groupe de la mutualité approuve l'ensemble des préconisations du projet d'avis, notamment les efforts contribuant à un développement équilibré de la Fédération de Russie, en jugulant les effets pervers des mécanismes du marché, en suscitant des partenariats authentiques en matière d'environnement et d'énergie, en facilitant les investissements d'infrastructures, et en encourageant la moralisation des affaires. Comme l'indique à juste raison, le groupe des associations, le projet d'avis fait apparaître une inadaptation des structures et méthodes de l'Union européenne, par l'éparpillement des mécanismes de décision et leur opacité, qui ne facilite

pas l'efficacité d'une politique globale d'aide à la Fédération de Russie. Le groupe de la mutualité partage également cette opinion, que le Conseil économique et social dispose d'un patrimoine d'analyses et de propositions qui pourrait faire l'objet, au cours de la prochaine mandature, d'une contribution cohérente de la société civile française à la construction de la grande Europe.

Si le catalogue des actions proposées en matière économique et sociale rencontre l'approbation du groupe de la mutualité, l'énumération des différentes suggestions qui y sont faites, souffre, cependant, d'une insuffisante hiérarchisation dans les engagements de l'Union. Pour le groupe de la mutualité, en effet, dans une situation telle que la connaît la Russie, la question première reste de décider sur quels points il faut prioritairement agir pour rompre le cercle vicieux de l'effondrement et apporter au peuple russe un espoir de sortir du cauchemar qu'il subit. De ce point de vue, la première des politiques d'aide européenne devrait porter sur la santé publique. Les endémies, les comportements individuels ruineux pour la santé, les conséquences dramatiques de la manipulation sans précaution de la force atomique, l'environnement dégradé justifieraient la mise en place urgente d'un plan global de la santé publique qu'il conviendrait de proposer aux instances de la Russie, et où les organisations de la société civile pourraient prendre leur part.

Devant cette urgence, les échanges profitables entre les deux ensembles doivent passer au second plan, même s'ils conditionnent pour une part, le redressement économique de la Russie. L'émergence d'une société civile organisée qui fasse contrepoids à la lente désagrégation des structures, constituerait un terreau fertile pour assurer la cohésion sociale de ce pays, et prendrait toute sa place dans cette politique de redressement de la santé publique dont il a tant besoin.

Le groupe de la mutualité a voté favorablement.

#### **Groupe des personnalités qualifiées**

**M. Pasty** : « L'avis procède à une analyse très fouillée des conditions dans lesquelles se développe le partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie. Il fourmille de propositions concrètes pour donner plus d'efficacité et de contenu à ces relations.

Si les défis titaniques à relever sont clairement identifiés, les moyens mobilisés par l'Union européenne pour y faire face paraissent bien dérisoires, au point que l'on peut se demander si elle a réellement la volonté politique de concrétiser ses ambitions et de susciter la confiance du partenaire russe afin qu'il engage résolument les réformes politiques et économiques nécessaires.

Le premier défi est celui de la démographie. L'effondrement de la natalité russe se traduit par une perte annuelle terrifiante de 800.000 habitants par an alors que le territoire russe couvre plus de 17 millions de km<sup>2</sup>. Le redressement de cette situation constitue pour la Russie un impératif de survie si elle souhaite jouer un rôle majeur sur la scène internationale. La réponse est autant matérielle

(mise en œuvre d'une politique familiale, éradication de la pauvreté, lutte contre la pandémie du sida) que morale et psychologique, en redonnant confiance aux Russes dans l'avenir de leur grand pays.

Le second défi, qui concerne l'ensemble de l'Europe, voire la planète, est environnemental : il convient de mobiliser d'urgence l'expertise scientifique et les moyens financiers pour mettre aux normes de sécurité l'ensemble des centrales nucléaires russes et les installations de traitement des déchets radioactifs, qui constituent un danger potentiel terrifiant, insuffisamment pris en compte.

Le troisième défi consiste à permettre à la Russie d'accélérer sa transition économique et sociale, lui permettant de tenir une place dans les relations économiques internationales, qui soit plus conforme à ses richesses naturelles et ses potentialités humaines notamment dans le domaine scientifique et technologique. Il s'agit là d'un intérêt commun majeur dans la mesure où un taux élevé de croissance de l'économie russe sera un moteur de la croissance européenne et mondiale. Les moyens de cette politique existent, grâce à une utilisation rationnelle des revenus du secteur pétrolier, et une intensification des investissements extérieurs. La modernisation des infrastructures, notamment en matière de transports et de services, et la diversification du tissu industriel russe, constituent les piliers majeurs de cette stratégie.

Mais l'avis met aussi en exergue des défis qui s'imposent à l'ensemble de l'Europe, de la grande Europe. Ce serait sans doute une grave erreur que de penser que l'édification de l'Europe politique doit être limitée aux 25 pays actuels de l'Union européenne, auxquels pourraient s'ajouter les Etats issus de l'ex-Yougoslavie. Dans une perspective géopolitique visant à l'édification d'un monde multipolaire, l'Europe ne pèsera de tout son poids que si elle correspond aux limites que l'histoire, beaucoup plus que la géographie a dessinés. Cette grande Europe, c'est celle du Conseil de l'Europe qui réunit 45 Etats et compte 850 millions d'habitants, et qui compte parmi ses membres la Russie, y compris sa partie orientale asiatique, et la Turquie, autrement dit l'Europe de Brest à Vladivostok. Certes, il paraît difficilement envisageable de la construire sur la base d'une fédération mais les problèmes d'ingénierie constitutionnelle ne doivent pas occulter les réalités géopolitiques. De ce point de vue l'avis fait bien ressortir les contradictions de la construction européenne actuelle : plus l'Europe s'élargit, plus elle a du mal à définir ses « vraies » frontières.

L'Europe de Schengen, de la suppression des frontières matérielles, ne peut s'arrêter aux frontières actuelles, sous peine de prendre en otage les minorités russophones de Lettonie, d'Estonie, ou les Russes de l'enclave de Kaliningrad, et de bâtir un rideau de verre, qui remplacerait le rideau de fer de sinistre mémoire.

N'y a-t-il pas quelque ironie de la part de l'Union à évoquer la nécessité de constituer avec la Russie un espace commun de liberté, de sécurité et de justice, alors qu'elle a par ailleurs beaucoup de mal à l'instituer entre ses 25 membres ? Et cependant, comme l'a fort bien montré le rapport de Mme Monique, sur

l'esclavage contemporain et ses réseaux, la participation active de la Russie à cet espace est incontournable.

Un des mérites de cet avis est d'ouvrir un nouveau champ de réflexion sur la conception que l'on peut avoir de la grande Europe, dans un monde multipolaire, qui pourrait faire l'objet d'une nouvelle saisine de notre assemblée ».

### **Groupe des professions libérales**

Le projet d'avis examiné lors de cette ultime session plénière de la mandature est à la fois important et opportun. Important, car la Russie est, qu'on le veuille ou non, notre principal interlocuteur « européen », hors Union européenne.

Mais il est surtout opportun, car il arrive au terme de quelques mois qui ont changé considérablement les relations franco-russes comme franco-européennes. L'Union européenne a, depuis l'élargissement à 25, non seulement une frontière commune avec la Russie (ainsi qu'avec la Biélorussie et l'Ukraine) mais aussi un morceau du territoire russe en son sein (enclave de Kaliningrad). Physiquement parlant, la Russie est donc bien « en Europe ». Par ailleurs, le récent sommet Union européenne-Russie a été marqué par une double signature, de deux documents aussi importants l'un que l'autre : le renouvellement de l'Accord de partenariat et de coopération (APC) ; l'accord bilatéral sur l'accession de la Russie à l'OMC. Ces deux documents vont très largement façonner les relations bilatérales économiques pour les années à venir.

Le travail effectué par le rapporteur permet de prendre la mesure avec justesse des enjeux de cette relation bilatérale. Le groupe des professions libérales, tout en apportant son soutien à l'essentiel des conclusions exprimées, souhaite mettre l'accent sur certaines de ses priorités.

La conclusion de l'accord bilatéral en vue de l'entrée de la Russie à l'OMC est un événement majeur, car il montre l'ampleur des changements menés ou à venir du côté de l'administration russe. Pour des entreprises libérales, souvent de petite taille et peu outillées, des engagements clairs et transparents de la Russie sont précieux, car ils sécurisent nos relations commerciales, tout en permettant d'envisager l'accroissement d'investissements français déjà conséquents dans le secteur. Comme pour la Chine, depuis que cette dernière est entrée à l'OMC en 2001, ce nouveau cadre va obliger la Russie à « jouer le jeu », ce qui n'avait pas toujours été le cas depuis la fin de l'ère soviétique. L'entrée de la Russie à l'OMC peut être aussi l'occasion pour l'Union européenne d'acquérir un nouvel allié dans cette enceinte, où elle se sent parfois un peu seule !

Malgré cette perspective d'entrée de la Russie à l'OMC, force est de constater que l'Etat de droit reste encore largement à construire, sur le plan intérieur russe : pour nos entreprises, le droit des contrats, le droit de la concurrence, le fonctionnement du système judiciaire, la transparence et la non-discrimination de la réglementation restent des préoccupations majeures.

L'étape suivante de la relation euro-russe doit être consacrée à ces priorités, pour aller au-delà des engagements pris à l'OMC et offrir de vraies réponses aux attentes de nos entreprises. Nombreuses sont les entreprises libérales qui veulent travailler en Russie ou avec la Russie. Il convient de leur offrir de vraies perspectives.

Sur ce plan, le groupe des professions libérales salue le travail mené par les pouvoirs publics français qui ont lancé, en 2003, le plan d'action pluriannuel pour la Russie. En associant les structures déjà existantes (missions économiques, chambres de commerce), ce plan peut constituer un authentique levier de développement, en particulier pour les PME.

Pour nos entreprises, les priorités essentielles sur lesquelles les efforts des années à venir doivent porter sont les suivantes : la remise à niveau de la convention fiscale bilatérale ; la simplification des procédures administratives, tant au niveau de la Fédération de Russie qu'à celui des entités infra-fédérales ; la facilitation de la circulation des expatriés comme des visiteurs d'affaires (qui constituent le vecteur principal du développement des activités libérales françaises en Russie) ; la lutte contre la contrefaçon et la piraterie, qui touchent tous les secteurs d'activité, notamment dans les services.

Enfin, le groupe des professions libérales a tenu à rappeler l'urgente nécessité pour l'Union européenne d'encourager la Russie à adopter les normes de soins de l'Europe et des autres pays industrialisés. Les épidémies et les pandémies ont un caractère fondamentalement « transnational ». Tandis que les agents contaminants passent facilement les frontières, la solidarité s'arrête souvent à la douane. Face à la situation sanitaire de la Russie, marquée notamment par une double épidémie de tuberculose et du VIH, il est urgent de consolider la collaboration avec ce pays en matière de surveillance épidémiologique.

Le programme de travail à venir est donc vaste, tant pour le gouvernement français que pour les autorités communautaires. L'avis soumis est une étape importante. Le groupe des professions libérales souhaite que les relations entre l'Union européenne et la Fédération de Russie puissent être suivies régulièrement par le Conseil, lors de sa prochaine mandature. Le groupe a voté l'avis.

#### **Groupe de l'UNAF**

Ayant particulièrement apprécié la pertinence du rapport présenté par notre collègue Lucien Bouis, le groupe de l'UNAF retient avec un vif intérêt les analyses et propositions de l'avis traitant des « *relations entre l'Union européenne et la fédération de Russie* ». Il tient à souligner l'opportunité de ce travail et apprécie qu'aient été mis en lumière les enjeux des nouvelles relations qui s'engagent, compte tenu de l'élargissement, entre les deux entités.

Ces nouveaux contacts s'inscrivent dans une réflexion économique, sociale et géopolitique, si nécessaire dans un moment de notre histoire commune marquée par des crises régionales ou mondiales. Mais plus encore, le groupe de l'UNAF approuve la démarche qui met en parallèle les aspects de coopération et de développement s'appuyant sur des cultures communes.

Au regard des difficultés encore aujourd'hui rencontrées dans un pays à fortes inégalités géographiques, démographiques, sociales et économiques, une telle coopération met en évidence notre responsabilité, tant au plan européen que national. C'est dès lors en termes de stratégie de développement durable qu'il nous faut œuvrer.

La coopération économique touche des domaines de premier plan tels la production énergétique ou minière, voire agricole. La coopération environnementale est encore plus déterminante pour les années à venir du fait des retards accumulés en matière de lutte contre la pollution, du fait de la destruction des richesses, et du fait de la nécessité de mener des actions de prévention.

La Russie a en effet un rôle primordial à jouer en Europe comme sur la scène internationale. La consolidation de bonnes relations avec l'Union européenne, et donc avec la France, représente un enjeu crucial auquel tous les partenaires économiques et sociaux doivent être associés. L'implication de la société civile organisée doit donc être recherchée.

En ce sens, la mise en place d'un forum consultatif ayant possibilité d'échanges de vue avec la Présidence des Sommets Union européenne - fédération de Russie apparaît indispensable, tout comme le développement de plates-formes permettant le contact entre les diverses associations qui, dans le monde du travail, de la famille, de la jeunesse ou de la culture oeuvrent à plus de justice, à plus de vie démocratique et à une réelle implication du citoyen dans l'organisation de nos sociétés.

Toute politique de « *bon voisinage* » nécessite, pour se développer, une véritable implication des populations et la reconnaissance de leur diversité. L'avis prenant en compte de telles préoccupations, le groupe de l'UNAF l'a approuvé.

#### **Groupe de l'UNSA**

L'extension de l'Union européenne jusqu'au voisinage immédiat de la Russie retentit nécessairement sur les relations entre l'Union européenne et la Fédération de Russie. Le Conseil économique et social s'est auto-saisi de cette question. En l'occurrence, le Comité économique et social européen aurait une légitimité plus grande à en traiter.

Toutefois, les propositions concernant l'économique, le social, le sociétal et le culturel sont pertinentes.

L'avis pose les bases pour construire une croissance durable, préserver l'environnement, garantir la sécurité nucléaire, institutionaliser les relations dans le domaine énergétique.

Il préconise de conférer une dimension sociale au partenariat Union européenne - Russie pour juguler les effets pervers en matière sociale des mécanismes de marché et de concurrence. Il rejoint, en cela, les revendications exprimées conjointement par la Confédération européenne des syndicats et la Fédération indépendante des syndicats de Russie (FNPR).

La frontière commune entre l'Union européenne et la Russie modifie les mouvements de personnes, de capitaux, de biens et de services et interroge sur l'Etat de droit et le respect des droits de l'Homme en Russie. L'avis appelle à une coopération en matière de lutte contre le terrorisme, la drogue et le crime organisé. Il fait des propositions précises pour favoriser l'émergence, en Russie, d'une société civile organisée.

Il détaille les mesures souhaitables pour développer les échanges universitaires et culturels, favoriser une entente dans le secteur audiovisuel et élaborer, ensemble, sous l'égide de l'UNESCO, un instrument international sur la diversité culturelle.

Concernant la coopération scientifique et technique déjà très développée, l'avis définit sept domaines prioritaires : les sciences de la vie, la génomique et les biotechnologies, les technologies pour la société de l'information, les nanotechnologies, la qualité et la sûreté alimentaire, le développement durable, le changement planétaire et les écosystèmes, les citoyens et la gouvernance dans la société de la connaissance, l'aéronautique et l'espace.

Il est complètement dans le champ de compétences du Conseil économique et social français d'examiner les conséquences des nouvelles relations de l'Union européenne avec la Russie à la lumière des relations privilégiées que la France elle-même entretient de longue date avec la Russie dans le secteur de l'aéronautique et de l'espace.

L'UNSA a voté l'avis.

## ANNEXE A L'AVIS

### SCRUTIN

#### **Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis**

|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| <i>Nombre de votants</i> ..... | <i>185</i> |
| <i>Ont voté pour</i> .....     | <i>184</i> |
| <i>S'est abstenu</i> .....     | <i>1</i>   |

**Le Conseil économique et social a adopté.**

**Ont voté pour : 184**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Baligand, Bastian, de Beaumesnil, de Benoit, Boisson, Bros, Mme Cornier, MM. Dupuy, Ferré, Girardi, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Pinta, Rousseau, Salmon, Schaeffer, Szydlowski, Thévenot, Vasseur.

*Groupe de l'artisanat* - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Gilles, Lardin, Perrin, Teilleux.

*Groupe des associations* - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Mengin, Mitrani.

*Groupe de la CFDT* - Mmes Azéma, Bassel, MM. Boulier, Bury, Denizard, Heyman, Mme Lasnier, M. Lorthiois, Mme Lugnier, MM. Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Toulisse, Vandeweegehe.

*Groupe de la CFE-CGC* - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguier, M. Walter.

*Groupe de la CFTC* - MM. Deleu, Naulin, Picard, Mmes Prud'homme Simon, M. Vivier.

*Groupe de la CGT* - M. Alezard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decisier, Delmas, Forette, Mme Geng, MM. Larose, Manjon, Mansouri-Guilani, Masson, Muller, Rozet.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Bailleul, Bellot, Mme Biaggi, MM. Bilquez, Bouchet, Devy, Dossetto, Gamblin, Mme Hofman, M. Houp, Mme Monrique, M. Pinaud, Mme Pungier, M. Reynaud, Mme Videlaine.

*Groupe de la coopération* - Mme Attar, MM. Ducrotté, Fosseppez, Gautier, Grave, Marquet, Prugue, Segouin, Verdier.

*Groupe des entreprises privées* - MM. Boisson, Cerruti, Chesnaud, Franck, Freidel, Gauthier, Ghigonis, Gorse, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Roubaud, Scherrer, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Trépant, Veyset.

*Groupe des entreprises publiques* - M. Ailleret, Mme Bouzitat, MM. Brunel, Chauvineau, Mme Cotta, MM. Gadonneix, Martinand, Vial.

*Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement* - MM. Cariot, Dehaine, Gérard, Mme Rastoll.

*Groupe de la mutualité* - MM. Caniard, Chauvet, Davant.

*Groupe de l'outre-mer* - MM. Aboubacar, Fabien, Frébault, Mmes Jaubert, Mélisse.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Debout, Dechartre, Duhamel, Mme Elgey, M. Fiterman, Mmes Franck, Guilhem, M. Jeantet, Mme Lindeperg, MM. Maffioli, Motroni, Pasty, Piazza-Alessandrini, Robert, Roussin, Souchon, Teulade, Mme Wiewiorka.

*Groupe des professions libérales* - MM. Chambonnaud, Robert, Salustro.

*Groupe de l'UNAF* - MM. Billet, Bouis, Brin, Edouard, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Marcilhacy, Petit, M. de Viguerie.

*Groupe de l'UNSA* - MM. Barbarant, Martin-Chauffier, Masanet.

**S'est abstenu : 1**

*Groupe de l'agriculture* - M. Le Fur.

## **RAPPORT**

**présenté au nom de la section des relations extérieures  
par M. Lucien Bouis, rapporteur**



Le 28 octobre 2003, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des relations extérieures la préparation d'un rapport et d'un avis sur « *Les relations entre l'Union européenne et la Fédération de Russie* ».

La section a désigné M. Lucien Bouis comme rapporteur.

Pour son information, elle a successivement procédé à l'audition de :

- M. Hubert Védrine, ancien ministre des Affaires étrangères ;
- Mme Marie Mendras, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris ;
- M. Jacques Sapir, économiste, directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales ;
- M. Louis Habib Deloncle, président de Global Trade Security ;
- M. Philippe Pelé-Clamour, président de Thais Capital Partner.

Le rapporteur s'est, par ailleurs, rendu en mission en Estonie, en Ukraine et en Russie<sup>2</sup>.

\* \* \*

Toutes les personnes qui, par leurs travaux, la communication d'informations ou leurs entretiens, ont contribué à la préparation de ce rapport voudront bien trouver ici l'expression des remerciements du rapporteur.

---

<sup>2</sup> Voir en annexe n° 6 la liste des personnalités rencontrées.



## INTRODUCTION

L'adhésion, en mai 2004, des huit pays d'Europe centrale et orientale a fait de la Fédération de Russie un voisin immédiat de l'Union européenne. Dès lors, les relations entre ces deux entités vont s'en trouver assez fondamentalement renouvelées.

S'il est vrai qu'au cours de ces dernières années, ces relations se sont considérablement renforcées, il n'en reste pas moins nécessaire de les évaluer et d'engager des coopérations couvrant désormais l'ensemble des politiques d'intérêt commun. Les enjeux sont manifestes et présentent un élément clé pour l'avenir de l'Europe.

En ce sens, l'Union européenne doit promouvoir des relations de voisinage transparentes et ouvertes avec la Russie. L'élargissement a renforcé la nécessité d'entretenir des relations harmonieuses et cohérentes bien évidemment en matière économique, mais aussi au plan social et culturel, tant il est important que tout partenariat puisse s'appuyer sur un soutien effectif des populations.

La qualité de ces relations concerne l'Union européenne, ses vingt-cinq Etats membres et la Russie, mais aussi les autres pays européens et certains membres de la CEI.

Dès 1999, l'Union européenne a adopté une *stratégie commune* à l'égard de la Russie. Elle définit les principes et les moyens que l'Union et les Etats membres doivent mettre en œuvre dans le cadre de l'APC qui stipule notamment dans son article 1<sup>er</sup> que l'un de ses objectifs est « *de fournir un cadre approprié à l'intégration progressive entre la Russie et une zone plus vaste de coopération en Europe.* »

Quant à elle, la *stratégie commune* trace les grandes lignes de « *l'intégration de la Russie dans un espace économique et social européen commun* ». Dans ce contexte, les questions portant sur l'adhésion de la Russie à l'OMC, la consolidation institutionnelle, la référence aux acquis communautaires, notamment en termes de démocratie, de droit de l'Homme, et en ce qui concerne l'ensemble des aspects sociaux d'accompagnement d'une économie de marché, prennent tout leur sens.

C'est dans ce contexte que TACIS, principal programme d'assistance technique, qui soutient le processus de transition en Russie, doit être adapté dans le cadre d'une approche conjointe.

L'APC, tout comme la *stratégie commune*, soulignent la nécessité des deux entités économique et humaine, en particulier par le renforcement de l'expression de la société civile organisée. S'il est à noter que les principaux groupes d'intérêt socio-économiques russes (employeurs et salariés) ont, depuis quelques années, amélioré leur organisation et leur capacité à agir de façon indépendante et dès lors plus crédible, malheureusement, les autres organisations

(consuméristes, familiales, d'entraide sociale...) n'ont pas encore consolidé leur rôle dans l'espace de la vie quotidienne et n'ont que des contacts limités avec leurs homologues européens.

Quant au grand public, en Russie comme dans plusieurs pays membres de l'Union européenne, il est peu informé des opportunités nouvelles et, par là, ne s'intéresse que peu à leur développement et à l'avenir des relations de coopération.

Au-delà de la recomposition des échanges et malgré les difficultés encore aujourd'hui rencontrées, les relations entre l'Union européenne et la Fédération de Russie, vont se concrétiser dans les années qui viennent. Les facteurs de rapprochement étant, d'une part, de caractère structurel, tenant compte des relations historiques et de la proximité géographique, d'autre part, de caractère conjoncturel, dans la mesure où ils dépendent de l'évolution et du contexte international, de la dynamique de l'intégration européenne, du poids de la parole de l'Europe sur la scène internationale, mais aussi du processus de transformation en Russie.

C'est dans cette optique que s'inscrivent les réflexions du Conseil économique et social visant à suggérer un certain nombre de propositions lui paraissant opportunes tant pour l'Union européenne élargie que pour la France elle-même, aux fins de ne pas isoler la Fédération de Russie, mais au contraire entretenir avec elle des relations d'un véritable voisinage de proximité.

Le présent rapport s'articule autour de deux chapitres :

- l'un sous forme de panorama non exhaustif de la Fédération de Russie d'aujourd'hui dans sa gouvernance, son économie, ses infrastructures, son organisation sociale et sa politique extérieure ;
- le second tendant à mettre en évidence quelques aspects des relations de la Russie avec l'Union européenne, avec certains de ses Etats membres et en particulier avec la France, tant sur le plan des échanges économiques que sur celui des coopérations scientifiques et techniques, ou sur celui des échanges culturels.

## CHAPITRE I

### PANORAMA DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE

La Russie d'aujourd'hui n'a rien de commun avec le régime soviétique antérieur aux réformes de Boris Eltsine, ni avec ce qu'elle était au moment du premier gouvernement de Vladimir Poutine.

Le système soviétique qui a été en place jusqu'en 1991 avait donné l'image d'une différence radicale entre la Russie et les pays capitalistes. L'Occident ayant longtemps affronté le régime soviétique a eu des difficultés à appréhender la Russie : la question se pose alors de savoir si ce pays géré pendant plus de soixante-dix ans par un régime socialiste est devenu un Etat de droit apte à une économie de marché », et si la Russie pourra reprendre un processus de « convergence » avec l'Ouest.

Si tel est le cas, la mise en œuvre de réformes politiques et économiques en Russie doit contribuer à favoriser les convergences et donc à aider au rapprochement entre l'UE et la Russie. Cela doit permettre à la Russie d'être reconnue comme une puissance démocratique, moderne, différente par nature de l'ex-URSS.

Le rapprochement entre la Russie et l'UE suppose le respect d'un certain nombre de critères dont :

- l'acceptation politique par la Russie d'une économie de marché fondée sur la suppression des références socialistes telles qu'elles existaient dans une économie administrée par l'Etat ;
- mais aussi la capacité réelle de l'Etat à réaliser cet objectif, autrement dit à engager un réel processus interne d'évolution des structures tant économiques et politiques que sociales.

Les différences tout autant que les complémentarités, les asymétries économiques, la recherche de compatibilité de normes juridiques et politiques, ainsi que l'identité culturelle et nationale dans le respect des droits de l'Homme, sont autant de facteurs qui contribueront à déterminer les contours des relations entre l'Union européenne et la Fédération de Russie.

#### I - GOUVERNANCE

##### A - POLITIQUE INTÉRIEURE

###### **1. Politique intérieure avant 1999**

Les réformes économiques de Gorbatchev de 1986/1987 et le début de la transition vers une économie de marché ont entraîné la fin du monopole d'Etat. En juin 1987, une session plénière du comité central a définitivement adopté,

dans le cadre du système socialiste planifié, la mise en place progressive d'un schéma économique appuyé sur le marché et la stimulation économique.

En effet, au début des années 1980, a perduré le système centralisé et planifié, seules quelques marges de liberté ayant été introduites. Celles-ci ont porté sur l'octroi de certaines facilités financières aux entreprises, le développement des activités des coopératives, la création des banques commerciales ou la possibilité d'initiatives individuelles. Cette juxtaposition de deux systèmes, l'un centralisé (avec notamment le maintien de la fixation des prix par l'Etat) et l'autre libéral, a eu des conséquences négatives sur le développement économique de l'URSS.

Avant l'accession au pouvoir de Mikhaïl Gorbatchev, le régime soviétique était réputé hostile à tout endettement extérieur trop lourd. Les années Gorbatchev ont vu se développer une stratégie d'ancrage de l'Union soviétique à l'Europe de l'Ouest. Cet ancrage s'est accompagné d'un vaste mouvement de fuite des capitaux et d'un fort endettement.

De plus, le volume de la production nationale a commencé à diminuer à un rythme accéléré, provoquant une réduction brutale du niveau de vie de la population. Cette situation a été suivie d'une lutte politique acharnée, avec un renforcement des mouvements séparatistes dans certaines républiques et l'émergence de mouvements d'opposition, ce qui a provoqué le putsch d'août 1990 et la désintégration de l'Union soviétique.

C'est dans ces conditions qu'en novembre 1991 a été constitué le nouveau gouvernement russe, dirigé par le Président Eltsine. Ce gouvernement a lancé une réforme économique radicale de transition vers un système fondé sur l'économie de marché, dont la mise en place se heurtera à de nombreux obstacles.

A l'origine se trouve l'héritage de plusieurs décennies d'économie planifiée et la faiblesse immanente de l'Etat fédéral russe. Le problème le plus grave auquel les Russes se trouvent confrontés est celui de **l'impuissance de l'Etat**. La transition a été engagée en 1992, dans des conditions de crise politique et socio-économique caractérisées par la désintégration rapide du système financier et budgétaire. Le nouveau gouvernement s'est trouvé en grande difficulté, d'une part parce qu'il avait perdu le pouvoir de direction coercitif du système socialiste, d'autre part parce que le déficit budgétaire et la pression monétaire l'ont privé de tout moyen d'action.

L'Etat n'était pas capable d'être un médiateur et d'assurer la coordination de l'économie en transition. Au moment de la dissolution de l'URSS, tous les organismes de planification et de distribution des produits ont été supprimés. Il en résulta un manque de pouvoir économique du pays se caractérisant par l'insuffisance de la législation définissant les droits de propriété, l'instabilité du système légal et judiciaire, aggravée par la corruption des autorités locales, leur collusion avec les entreprises, la passivité voire la complicité de l'appareil étatique, la disparition des rapports traditionnels des entreprises situées dans des

républiques devenues des Etats indépendants (CEI) et la méconnaissance de règles du marché.

De plus, les anciennes règles n'ont pas disparu, mais on a simplement tenté de les adapter aux exigences d'une économie de marché.

Dans cette phase de transition, **les pays occidentaux**, dont les Etats-Unis, se sont engagés à aider la Russie, mais ils ont lié leur aide financière au progrès des réformes. Ils ont donc tenu à imposer à la Russie les conditions de sa restructuration économique selon des schémas libéraux<sup>3</sup>. La rapidité du changement en Russie était jugée essentielle et les processus de la transformation ont été mis en place dans le cadre d'une thérapie dite « de choc ».

Le champ d'intervention a été limité à l'approche macro-économique, aux questions monétaires et aux questions financières sans la nécessaire restructuration des entreprises et le renforcement du rôle de l'Etat, en particulier dans le domaine de la collecte des impôts. La rapidité des changements n'a pas permis la restructuration effective de l'industrie russe. La Russie est ainsi devenue un fournisseur de matières premières et de produits semi-finis au détriment de produits plus élaborés.

La politique de contrôle de l'inflation et la privatisation n'ont pas donné les résultats escomptés et ont eu des conséquences sociales négatives : désordre économique, endettement, inégalités sociales, appauvrissement de la majeure partie de la population, chômage. Une application trop stricte des règles occidentales, sans prendre en compte les spécificités de la situation russe, a mené à l'échec des réformes.

La détérioration de la situation socio-économique et la perte de la confiance dans la puissance publique ont induit une dégradation de l'opinion publique vis-à-vis de l'Etat russe mais aussi vis-à-vis du « modèle occidental ».

Les réformes économiques mises en œuvre, et tout particulièrement **la méthode de privatisation adoptée** ont conduit à de fortes incertitudes et à la décrédibilisation de l'Etat. Dans les années 1990, le gouvernement a privatisé des entreprises, en priorité celles des industries légères et de consommation pour encourager les régions à évoluer plus rapidement. Les grandes entreprises, surtout les entreprises qui gèrent les ressources naturelles ont été restructurées avec des chèques de privatisation et en réorganisant sous forme de sociétés par actions les grands complexes industriels, mais la plupart d'entre elles selon des modalités pratiques qui ont rendu ces privatisations formelles plus que réelles. En effet, l'objectif visait à conserver une partie importante de propriété publique notamment dans les branches de l'énergie et de la défense.

Dans le secteur pétrolier, les restructurations ont donné naissance à quatorze groupes verticalement intégrés de la production à la distribution, plus ou moins autonomes et concurrents. Parallèlement, d'autres compagnies ont été créées par les pouvoirs régionaux. Les actions sont réparties entre l'Etat, les

---

<sup>3</sup> Cf. la rencontre de B. Eltsine avec le président Bush, en juin 1992.

régions, les employés, les dirigeants, le public et les banques, ce qui rend complexe l'identification de vrais décideurs.

Néanmoins, l'industrie pétrolière russe est restée sous influence de l'Etat. Les exportations pétrolières sont soumises à son contrôle. En dépit des mesures de libéralisation imposées par le FMI, l'Etat a entendu maintenir son pouvoir sur un secteur pourvoyeur de devises<sup>4</sup>.

On note en outre que la privatisation ne s'est pas faite de façon équitable. Au début des années 1990, la distribution de richesses a été inégale, souvent biaisée en faveur des anciens directeurs d'entreprises et dirigeants soviétiques. Le contrôle des entreprises est resté souvent entre leurs mains. Le non-respect des droits des actionnaires a mené à la constitution de groupes financiers et industriels concentrés. Certains observateurs parlent du caractère douteux de certains regroupements industriels qui se sont soldés par une appropriation à des prix sous-évalués des rentes économiques du pays<sup>5</sup>.

Le processus de **privatisation du logement** a démarré lentement : 3 % du parc de logement par an depuis 1989. La méthode est très simple : le locataire en titre doit déposer sa demande de privatisation à la mairie et payer un droit d'enregistrement ; il lui est délivré un certificat de propriété. Il peut alors louer, vendre ou transmettre par héritage. L'objectif du gouvernement étant de normaliser le marché du logement et de réduire les dépenses municipales d'entretien des immeubles, cela permet d'accroître — grâce à la taxe immobilière — les recettes budgétaires. Certaines catégories d'immeubles en ont été néanmoins écartées : notamment les immeubles considérés comme patrimoine et situés au cœur des villes. Il est aussi possible que les gouvernements de Mikhaïl Gorbatchev aient craint qu'en privatisant des appartements occupés à 99 % par des membres de la *nomenclatura* ne se créent des inégalités sociales trop évidentes, car il s'agit de logements très vastes, bien entretenus et confortables comparés aux autres. Progressivement, à partir de 1991, le gouvernement a permis leur privatisation.

## 2. Politique intérieure depuis 1999

A partir de la deuxième moitié des années 1990, les conséquences négatives des réformes ont favorisé le renforcement du nationalisme et les tentations nostalgiques de restaurer le communisme. Les élections législatives du 17 décembre 1995 ont vu l'effondrement des partis réformateurs et libéraux et la victoire des communistes qui incarnaient l'ordre et la stabilité perdue.

Le nouveau président Vladimir Poutine, arrivé au pouvoir le 31 décembre 1999, est élu Président en mars 2000.

---

<sup>4</sup> *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 430, juin 1998, p. 12-13.

<sup>5</sup> Gallardo R., « Russie : l'an 1 de la transition », *Conjoncture*, mars 2001, p. 14.

Il tire parti de la volonté de rétablissement d'un Etat fort, défenseur de l'intérêt général, de la sécurité de la société et d'une « dictature de la loi » s'imposant à l'économie criminelle ou informelle et à l'oligarchie. Il relance les réformes structurelles pour retrouver la croissance économique et la stabilité sociale qui en dépendent.

Les premières années de sa présidence se caractérisent par des réformes ultra-libérales, la réduction des dépenses sociales et un renforcement du pouvoir exécutif.

Le pragmatisme économique de Vladimir Poutine a en fait pour objectif de développer le potentiel de la Russie et de défendre les intérêts nationaux. Certains experts occidentaux soulignent d'ailleurs que le programme du gouvernement russe semble viser à créer une économie de marché qui soit conforme à l'acquis communautaire de l'UE<sup>6</sup> et aux normes européennes. La Russie a un besoin vital d'investissements pour reconstruire son économie. En ce sens, sa politique économique paraît être en partie motivée par le désir de consolider le partenariat économique avec l'UE.

La première réforme, celle de la fiscalité, a permis d'assainir les finances publiques. Celle du financement des retraites, basées sur un système de répartition, obéré par le contexte démographique, a introduit une composante de capitalisation. Elle a permis de répondre aux problèmes les plus immédiats tels que l'irrégularité des paiements.

Quant à la réforme foncière elle a libéralisé les transactions notamment sur les terres agricoles. En effet, l'achat et la vente des terrains étaient limités dans les années 1990 : il était possible de posséder les terrains mais il était interdit de les vendre. Le 27 janvier 2003 est entrée en vigueur la loi fédérale du 24 juillet 2002 qui permet les opérations commerciales en ce qui concerne les terres agricoles. Cette loi, qui fait suite à l'adoption d'un nouveau Code foncier en 2001 concernant les terres non agricoles, définit les conditions d'un véritable marché foncier.

On notera également l'effort de modernisation du secteur essentiel de l'énergie, le renforcement du contrôle de l'Etat sur les oligarchies et les initiatives entreprises pour réduire la corruption au sein de l'appareil d'Etat et de l'administration.

Bien que ce bilan soit loin d'être négligeable, que l'économie redémarre et que le nombre de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté diminue, ce processus demeure inachevé : la réforme du système financier et bancaire nécessaire en particulier au développement d'un marché financier permettant d'orienter l'épargne vers le développement économique reste à faire tout comme celle du système judiciaire ou la réorganisation administrative, notamment la clarification des compétences des différentes administrations et l'efficacité des services publics locaux.

---

<sup>6</sup> Putin's Russia, Wilton Park Conference, 18-21 septembre 2000, Short Report, p. 6.

Il reste aussi que ces réformes ont du mal à se mettre en place et qu'elles n'ont pas permis de transformer l'économie russe ou d'attirer suffisamment d'investissements étrangers même si elles répondent aux souhaits des institutions internationales et paraissent en partie motivées par le désir de conforter ses relations avec l'Union européenne.

Enfin elles ne sous-tendent pas un projet de société.

Quant aux **médias**, tombés pour la plupart dans l'escarcelle de grands groupes privés à la fin de l'ère Eltsine, ils reviennent sous l'influence du Kremlin. C'est en particulier le cas de la télévision mais aussi de la presse écrite.

La place des médias publics s'est fortement élargie. Le fournisseur exclusif des plages publicitaires pour la télévision est sous contrôle d'Etat. La presse écrite à orientation politique est obligée de compter sur des apports économiques privés. Certaines chaînes de la télévision détenues, également, par des groupes privés se situent en fait dans la sphère d'influence du Kremlin.

De telles mesures de centralisation du pouvoir reflètent un déficit démocratique.

## B - ORGANISATION POLITICO-ADMINISTRATIVE : MÉCANISMES ET ACTEURS DE LA PRISE DE DÉCISION

### 1. Système constitutionnel : rôle du président et du parlement

#### 1.1. *Le pouvoir présidentiel*

Aux termes de la Constitution de 1993 élaborée sur le modèle nord-américain, c'est-à-dire à la fois fédéraliste et présidentiel, la Fédération de Russie peut-être qualifiée de République dotée d'un **pouvoir présidentiel très fort**<sup>7</sup>.

Le président, élu au suffrage universel direct pour quatre ans, peut voir son mandat renouvelé une fois. Il détermine la politique intérieure et extérieure, et est le représentant de la Russie au niveau international<sup>8</sup>. Il détient le pouvoir exécutif et procède à la nomination du Premier ministre (la Douma doit l'approuver), des juges de la Cour constitutionnelle, du président de la Banque centrale de Russie et de celui du Conseil de la Fédération. Le Président peut démettre le gouvernement et dissoudre la Douma<sup>9</sup>. Il propose les lois à la Douma, les signe et les fait publier (il peut les refuser) ; il peut légiférer par décret-loi dans certains cas. Chef suprême des armées, il peut décréter l'état d'urgence et l'état de siège.

Pour sa part, le **Premier ministre** est à la tête d'un gouvernement composé de ministres et de vice-ministres dont la nomination est proposée par ce dernier au Président qui les confirme dans leurs fonctions. Parmi ses attributions, figurent notamment la préparation du budget de la Fédération, la conduite des politiques monétaire et financière ainsi que de celles de l'enseignement, de la

<sup>7</sup> Site de l'UE, Salischeva 2000, p. 87.

<sup>8</sup> Commission européenne 2002.

<sup>9</sup> Commission européenne 2002.

santé, de la culture, de la protection sociale. Il a également la charge de l'application de la loi.

**L'Administration présidentielle** fait office de super-cabinet du président. Elle rédige les discours, les propositions de lois et décrets, suit leur application, informe le président des tendances économiques et politiques, fait le lien avec les partis, les ONG et autres associations. Mi-2002, elle employait environ 2 000 personnes.

**Le Conseil d'Etat**, créé par le Président Poutine en 2000 (il en est le Président), réunit en quatre sessions annuelles, les gouverneurs et les présidents des 89 entités de la Fédération et d'autres personnes « *à la discrédition du président* ». Il débat des questions stratégiques et conseille le président.

**Le Conseil de défense**, présidé également par le Président Poutine, a été mis en place en 1996. Il exerce un rôle de conseil en matière d'organisation militaire, de sécurité intérieure et de politique étrangère. Il se réunit à la demande du président.

### 1.2. *Le Parlement*

Le système parlementaire de type bicaméral (Assemblée fédérale) repose sur une chambre haute, le Conseil de la Fédération, et sur une chambre basse, la Douma<sup>10</sup>.

#### a) Le Conseil de la Fédération

Conformément à la Constitution de 12 décembre 1993 qui l'institue, la Chambre haute de l'Assemblée fédérale est composée de deux représentants de chacun des 89 « sujets » de la Fédération : un représentant de l'assemblée de la région (ou de la république) et un représentant de l'exécutif qui, depuis la loi du 5 décembre 1995, ne sont plus ni l'un ni l'autre élus au suffrage universel. Les membres du Conseil de la Fédération sont donc dépourvus d'assise populaire.

Le Conseil de la Fédération intervient obligatoirement dans l'élaboration des lois organiques et des lois portant sur les questions ayant une portée financière, budgétaire ou internationale. Pour les lois ordinaires, la Chambre haute n'intervient qu'à titre facultatif<sup>11</sup>. Il donne par ailleurs son accord à l'envoi de forces armées hors des frontières et peut lancer la destitution du président après sa mise en accusation par la Douma.

#### b) La Douma

La Douma comprend 450 députés qui sont élus pour quatre ans (la moitié au scrutin proportionnel, l'autre au scrutin majoritaire à un tour). Elle ne peut être dissoute l'année suivant son élection.

---

<sup>10</sup> Etudes économiques de l'OCDE, « *Fédération de Russie* », Volume 2002/, février, p. 7.

<sup>11</sup> *Le Courrier des pays de l'Est*, « *Les rapports Centre-régions en Russie. Rééquilibrage et continuité* », n° 1 033, mars 2003, p. 5-6.

La Douma a l'initiative des lois et examine les projets de loi qui lui sont transmis par le chef de l'Etat. Elle donne son accord à la nomination du Premier ministre (si elle la rejette trois fois de suite, le président peut la dissoudre) et du président de la banque centrale. Elle peut censurer le gouvernement par un vote mais elle peut aussi être dissoute par le président de la Fédération.

Les élections législatives de décembre 2003 ont donné lieu à une campagne électorale sans relief dominée, en particulier dans les médias, par l'omniprésence du parti présidentiel - Russie unie - et conséutivement à un résultat sans surprise en sa faveur. Le parti communiste en est sorti notoirement amoindri et les partis libéraux ne sont plus représentés à la Douma faute d'avoir pu franchir la barre des 5 % des suffrages exprimés. La Douma risque de n'être qu'une chambre d'enregistrement et non le lieu du dialogue démocratique.

## 2. Division administrative et politique régionale

Le 31 mars 1992, un traité fédéral instituait une nouvelle organisation territoriale reposant sur un découpage en 89 circonscriptions dénommées « sujets » : 21 républiques (*respublika*), 49 régions (*oblast'*), une région autonome (*avtonomnaia oblast'*), 6 territoires (*krai*), 10 zones autonomes (*avtonomii okrug*) et deux régions urbaines, Saint-Pétersbourg et Moscou, villes qualifiées « d'importance fédérale ».

Les *oblast'* et les *krai* constituent les entités administratives de droit commun et la distinction entre ces deux structures relève de l'histoire. Les *républiques* sont issues des ex-républiques autonomes de l'ère soviétique configurées parfois selon des critères ethniques. Elles sont dotées d'une plus grande autonomie que les régions. Enfin, il existe, dans certains cas, rattachés à certains *krai* ou *oblast'*, deux autres types d'entités, les *oblast' autonomes* (régions autonomes) et les *okrugs autonomes* (ou districts autonomes) dont les contours ont été également définis sur une base ethnique. Ces 89 circonscriptions sont chacune dirigées par un **gouverneur** élu au suffrage universel depuis 1995.

Jusqu'à l'élection en mars 2000 de Vladimir Poutine, chacun des 89 « sujets » de la Fédération disposait d'un champ de compétences propre, négocié de gré à gré avec le Kremlin, et souvent consacré par un traité bilatéral<sup>12</sup>. Cette situation a eu pour conséquence la prolifération d'actes régionaux contraires à la constitution et aux lois fédérales et beaucoup de régions, in fine, n'ont eu de cesse de chercher à renforcer leur autonomie à la fois politique et économique et par là même de menacer l'Etat central dans ses prérogatives et son autorité.

---

<sup>12</sup> Jean-Robert Raviot, *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1 033, mars 2003, p. 4.

Dans ce contexte et dès son élection, le président Poutine a affiché une volonté très forte de réformer les rapports entre le centre et les 89 « sujets » de la Fédération de Russie en restaurant précisément un rapport de forces favorable au pouvoir central (rétablissement de la verticale du pouvoir) et en imposant un nouveau cadre institutionnel et juridique (dictature de la loi).

Dans cette perspective, **les structures fédérales ont été réorganisées en sept districts fédéraux** recouvrant l'ensemble du territoire et, à la tête de chacun, a été nommé un représentant plénipotentiaire du Président (*polpred*) chargé de superviser et de contrôler l'action des gouverneurs.

À l'origine, leur tâche était de mettre en conformité les législations des « sujets » de la Fédération avec le droit fédéral et à, ce titre ils ont été un acteur essentiel du redéploiement de l'action du pouvoir central. Mais, au-delà de la tâche de coordination des diverses branches de l'action publique fédérale, ces représentants plénipotentiaires, issus le plus souvent du même sérap que Vladimir Poutine et investis de sa totale confiance, ont avant tout été mandatés pour contrecarrer la trop grande influence acquise par certains gouverneurs, laquelle menaçait le pays d'une réelle fragmentation politique et économique.

Parallèlement, **la loi Kozak** dont l'adoption définitive est intervenue en octobre 2003<sup>13</sup>, est venue finaliser la construction de la « verticale du pouvoir » en délimitant les compétences de niveau : fédéral, régional, local et en soumettant les différents responsables à une stricte discipline hiérarchique, ainsi qu'à un code de bonne conduite en matière budgétaire. Cette nouvelle configuration n'a cependant pas apporté, à l'exception de l'instauration de solides réseaux d'influence et d'information, les bénéfices attendus : la mise en place d'un nouvel échelon administratif a plutôt complexifié le schéma de la répartition des compétences, l'influence des gouverneurs, même s'ils ne siègent plus à la chambre haute, n'est pas réellement écornée et, in fine, les relations entre le pouvoir central et la périphérie sont encore loin de s'inscrire dans un système hiérarchisé de règles et de normes uniformisées.

En toile de fond, reste par ailleurs toujours posée la question latente du découpage du territoire de la Russie. Il est en effet évident que la division actuelle en 89 « sujets » est complexe et source de dysfonctionnements : les sujets reposent sur six statuts différents et à cette asymétrie institutionnelle se conjugue une asymétrie socio-économique très marquée qui contredit le principe de la constitution selon lequel les sujets sont égaux en droit. Aujourd'hui un cinquième de la population réside dans huit circonscriptions ; six sujets drainent l'essentiel des recettes fiscales issues de l'exploitation des matières premières ; les neuf dixièmes des capitaux sont concentrés dans quatre régions dont les quatre-cinquièmes à Moscou.

---

<sup>13</sup> La loi Kozak, n° 131-F2.

### 3. Rapport des forces et rôle des différents acteurs

Durant les années Eltsine, les oligarchies, les banques voire certains fonctionnaires corrompus, ont manipulé souvent le système économique et financier. Les modes de privatisation et l'inefficacité institutionnelle ont conduit à l'émergence de divers lobbies et de véritables mafias qui influencent des décisions politiques à leur profit dans le but d'obtenir une forme de pouvoir légal, d'éviter les sanctions ou de prendre le contrôle des entreprises les plus importantes. Les capitaux frauduleux dérèglent les marchés, pèsent sur les prises de décisions publiques et battent en brèche les principes de l'Etat de droit. Ce comportement permet également des pressions qui ont entraîné la fraude électorale. L'immobilisme et la passivité du pouvoir peuvent également être perçus comme révélateurs d'une connivence et d'une complicité entre les groupes mafieux ou les groupes financiers et la hiérarchie administrative de l'Etat.

#### a) Clientélisme

À cause de sa faiblesse financière, l'Etat s'est souvent reposé sur des agents privés. La collusion entre les groupes financiers privés et l'Etat a mené à la constitution de groupes industriels concentrés. Etant donné leur puissance, ces groupes exercent une influence notable sur la politique industrielle russe.

La réforme du système bancaire et le démantèlement des monopoles sont restés lettre morte depuis des années en raison de l'opposition qu'ils suscitent de la part de différents groupes d'intérêts proches des pouvoirs politiques.

On observe également la domination grandissante des oligarques<sup>14</sup> et de leurs réseaux dans les **jeux politiques régionaux** et on assiste à la consolidation d'alliances entre des holdings et des équipes dirigeantes régionales. Dans bien des *sujets* de la Fédération, l'économie dépend fortement d'une seule branche, dominée par un grand groupe industriel et financier. On peut noter l'influence des magnats de l'industrie et de la finance ou de leurs représentants lorsqu'il ne s'agit pas des oligarques eux-mêmes qui peuvent être désignés par les gouverneurs au Conseil de la Fédération. En effet, dans certains cas, les chefs des administrations régionales offrent un poste à leurs « mécènes », ce qui leur confère l'immunité parlementaire. De la même manière, la plupart des grands groupes industriels et financiers disposent de leurs représentants au Parlement russe. Ainsi, la Chambre haute est susceptible d'être manipulée.

---

<sup>14</sup> Le terme oligarchie vient du grec *oligarkhia* qui veut dire le « commandement de quelques-uns ». Ce que la presse appelle les « oligarques » russes sont des hommes d'affaires qui contrôlent les grands groupes industriels et financiers russes. Ils ne dirigent pas le pays mais cherchent à influencer le pouvoir.

La concentration des richesses n'a pas cessé. Ainsi, **au début des années 2000**, l'Union des industriels et entrepreneurs de Russie qui regroupe les dirigeants des principaux groupes économiques contrôlerait les trois quarts des richesses du pays et les quatre cinquièmes du PIB<sup>15</sup>. Le grand capital renforce son contrôle sur l'industrie par des actionnariats croisés, difficilement repérables derrière des sociétés écrans. Bien que davantage institutionnalisées, les relations entre hommes d'affaires et hauts responsables de l'Etat conservent un caractère clientéliste. Néanmoins, **le pouvoir actuel tente de limiter le pouvoir du monde des affaires dans la sphère politique**.

*b) Corruption*

Au début des années 1990, l'imbrication entre pouvoir politique et monde de la finance est telle que l'administration est devenue un vecteur de corruption institutionnelle. La Russie a en effet préservé son système bureaucratique antérieur. Cette situation donne aux administrations un monopole de fait allant au-delà de l'octroi des autorisations et des procédures administratives. Permis de construire, diverses demandes d'autorisation, obtention d'un prêt bancaire sont quelques-uns des priviléges des fonctionnaires.

Il existe peu d'indépendance entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire en collusion avec l'économique. Compte tenu de la difficulté de contrôle du centre sur la périphérie, liée à la taille du pays, en raison de la prise de contrôle local des ressources, le bakchich est une tradition pour les opérateurs<sup>16</sup>.

De surcroît, les services publics et leurs agents sont dévalorisés : les salaires dans le secteur public sont très bas, ce qui contribue également aux tentations de la corruption.

La corruption institutionnelle, présente dans les provinces, prend de l'ampleur dans les hautes sphères de l'Etat, ce qui transparaît dans les soupçons de détournement de fonds provenant du Fond Monétaire International, fonds originellement destinés à soutenir les réformes.

Il existe enfin une certaine résistance de la part des dirigeants russes et des chefs d'entreprises à la clarification car l'adoption de nouvelles normes peut limiter les possibilités de spéculation basées sur les mécanismes existants.

Ce phénomène à la fois structurel et coutumier affaiblit l'Etat. La tendance à utiliser le pouvoir politique pour servir des intérêts personnels remet en cause l'efficacité des réformes des années 1990.

---

<sup>15</sup> Clément C., « Aux racines de "phénomène Poutine" », *Le Monde Diplomatique*, février 2003, p. 13.

<sup>16</sup> Le bakchich est assez encadré, de 5 % à 15-20 % selon l'importance du service. À tel point qu'un décideur étranger qui ne réclame pas son bakchich donne aux Russes l'impression qu'il veut les gruger. « *La corruption en Russie, hier, aujourd'hui et demain* », par Massada, avril 2003.

### c) Mafia

Selon le Code pénal italien, la criminalité organisée est mafieuse lorsque « (...) ceux qui en font partie se servent de la force d'intimidation pour commettre des délits, pour acquérir de manière directe ou indirecte la gestion ou le contrôle d'activités économiques, de concessions, d'autorisations, adjudications et services publics ou pour réaliser des profits ou des avantages injustes pour soi ou pour d'autres ou bien dans le but d'empêcher ou de faire obstacle au libre exercice du vote ou de procurer des votes à soi-même ou à d'autres lors des consultations électorales »

Cette définition, bien que certainement incomplète, diffère de celle donnée en Russie. La définition russe amalgame en effet les clients et les complices de la mafia à la mafia elle-même. Ici, la mafia est prise au sens d'une société de criminels hiérarchiquement structurée, perpétuant des infractions pénales motivées par la recherche du profit ou du pouvoir, collaborant sur une période assez longue ou indéterminée, chacun des membres étant chargé de tâches spécifiques. Ses caractéristiques principales sont :

- un fort sentiment d'appartenance au groupe ;
- la volonté de ne pas se limiter à la sphère des délits, mais au contraire de participer à l'activité économique légale ;
- le recours à la corruption comme moyen de réguler et de tirer parti des relations externes aux réseaux mafieux.

**Ainsi il faudrait distinguer les criminels, les groupes d'intérêts et la mafia.** L'activité la plus spécifique de la mafia est un service de protection, ayant la capacité d'assurer la confiance par la sécurité des échanges économiques contre les compétiteurs et entre certains clients. Ce qui distingue la criminalité organisée ordinaire de la criminalité mafieuse est justement cette offre de protection des échanges contre rémunération, devant l'incapacité de l'Etat à élaborer et faire respecter les lois. La corruption, c'est-à-dire l'utilisation des services publics pour des bénéfices privés est un des moyens utilisés par la mafia pour influencer la sphère légale.

La mafia a pu se développer en s'appuyant sur des réseaux de corruption ou de criminalité organisée, basés sur des intérêts communs ou des liens ethniques présents en Russie avant la transition.

L'apparition de la propriété privée en l'absence de législation pouvant assurer l'usage des droits de propriété a abouti à l'insécurité et au manque de confiance des citoyens en l'Etat. La désorganisation de l'Etat a entraîné un vide institutionnel, notamment dans le domaine de la sécurité. Les communautés d'affaires n'ont pas développé de règles éthiques de fonctionnement. Tous ces facteurs ont facilité le développement de nouvelles règles établies par les structures illégales et ont rendu attrayante l'offre de services faite par la mafia.

**Si la mafia ne prend pas la place de l'Etat**, elle profite de la faiblesse de ce dernier. Elle utilise la corruption comme moyen pour influencer les décisions politiques et obtenir des informations. La montée en puissance des mafieux, leurs ramifications mondiales et leur lien avec le pouvoir ont fait dire à certains que la mafia russe, omnipotente, constituait dans les années 1990 un Etat dans l'Etat avec des ramifications en Europe et en Amérique.

**A l'heure actuelle le nombre de groupes mafieux a toutefois diminué.**  
Ils sont devenus plus discrets qu'au début des années 1990.

*d) Manque de transparence et de crédibilité des nouveaux partenaires russes*

Dans un contexte d'Etat faible où l'application des nouvelles lois n'est pas assurée, le manque de stabilité et de protection juridique, la criminalité, la mafia, le comportement des dirigeants induisent un **manque de transparence et de crédibilité des nouveaux partenaires russes**.

Le mode d'organisation de la privatisation et l'insuffisance juridique aboutissent au **manque de transparence** dans la gestion ou l'organisation des secteurs industriels. En dépit de schémas communs de réorganisation des entreprises, le groupe d'acteurs constitué par les holdings est hétérogène en termes de modèles d'organisation. La frontière entre propriété publique et privée est floue<sup>17</sup>. La participation des étrangers est contrainte par les accords de partage de production établis par le Parlement<sup>18</sup>. Les investissements étrangers ont été freinés par le manque de transparence dans la gestion ou l'organisation du secteur, le non-respect de certains droits de propriété et la situation instable du système légal et judiciaire.

Le **manque de sécurité** n'incite pas à la transparence. La crainte des entreprises de révéler leurs activités et leurs profits rendent méfiait l'ensemble de la population, créant un climat de suspicion et de forte incertitude, freinant le développement de la confiance envers l'Etat et ses institutions.

Le manque de transparence est également dû au **manque de liberté des flux d'informations** : l'information sur les entreprises et les compagnies russes est toujours très difficile à obtenir. Le mode d'organisation des échanges entre elles, souvent basé sur des réseaux formés pendant la période soviétique et freinant la diffusion de l'information.

Les dérives négatives des réformes se manifestent également dans le **manque de fiabilité des nouveaux partenaires russes**. Dans le contexte d'un Etat faible, la désagrégation des structures de pouvoir laisse la place à l'individualisme forcené, voire même à l'anarchie. L'absence de valeurs et de croyances claires entraîne une individualisation, ce qui permet à chacun de vivre

<sup>17</sup> Locatelli C., « *Les groupes pétroliers russes: restructuration et investissement étrangers* », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 430, juin 1998, p. 12.

<sup>18</sup> La participation du capital étranger au processus de privatisation était limitée à 15 % du capital ouvert aux investisseurs privés jusqu'à la fin 1997.

avec ses propres lois et normes. Il est donc difficile de s'appuyer sur des règles communes.

En outre, **l'importance des relations interpersonnelles** au détriment des lois et des règles respectées par tous, crée un manque de confiance des occidentaux envers les entreprises russes. Par exemple, les Européens envisagent le contrat comme définitif alors que les Russes le considèrent comme une formalité dont ils peuvent contourner les modalités<sup>19</sup>. Ainsi, le contrat n'est pas perçu comme un engagement formel.

## C - CADRE FISCAL ET JURIDIQUE

### 1. Système fiscal

La fiscalité a été au cœur d'une double problématique tout au long des années 1990. La première est l'incapacité récurrente des autorités à procéder à l'assainissement des finances publiques, qui a contribué à la crise financière de 1998. La seconde est liée à l'effet induit par une fiscalité complexe et faisant peser un fardeau trop lourd sur l'activité économique.

La réforme fiscale a reposé sur quatre piliers : une diminution des taux de la plupart des taxes et impôts existants ; l'abolition de certains prélèvements qui généraient peu de recettes ; la suppression d'un large éventail d'exemptions et de priviléges ; une profonde refonte des principes guidant la répartition des recettes entre le centre et les sujets de la Fédération.

L'adoption du **nouveau Code fiscal** s'est effectuée en deux étapes. Dès **2001**, trois grandes mesures ont été introduites : la mise en place d'un taux unique de 13 % pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), une réduction du taux de base d'un prélèvement social sur la masse salariale des entreprises, et, parallèlement l'instauration d'un prélèvement sur les salaires, ainsi que la diminution des différents impôts sur le chiffre d'affaires de 4 % à 1 %<sup>20</sup>. En **2002**, le taux de l'impôt sur les sociétés a été ramené de 35 % à 24 %, la plupart des exemptions fiscales ont été supprimées et les divers impôts sur les ressources naturelles remplacés par une taxe unique sur leur exploitation. En 2003, la taxe de 1% sur l'achat de devises étrangères a été abrogée, celle sur l'émission de titres remplacée par un forfait, la fiscalité des petites et moyennes entreprises rationalisées, et les dernières taxes existant sur le chiffre d'affaires supprimées. **De manière générale, la logique de la réforme réside dans le passage d'une taxation sur le chiffre d'affaires à une taxation sur les bénéfices.**

<sup>19</sup> La Russie est de culture « particulariste », basée sur la logique de relations interpersonnelles et le lien de fidélité, et non sur des codes sociaux abstraits comme la culture « universaliste ». À titre d'exemple, le « particulariste » conçoit le contrat comme une « *rough guideline* » et il ne l'envisage pas comme définitif. Trompenaars F., Hampden-Turner C., *“Riding the waves of culture : Understanding cultural diversity in business”*, Nicholas Brealey Publishing, London, 1999, pp.39-40.

<sup>20</sup> *Etudes économiques de l'OCDE*, « *Fédération de Russie* », volume 2002/5, février 2002, p. 52.

Du fait de ces mesures, **la pression fiscale totale, qui atteignait 45 % du PIB en 1996-1997, est tombée à 35 %** (soit, à titre de comparaison, dix points de moins que la moyenne des pays de l'Union européenne). Cependant il faut nuancer la réalité de la diminution de la pression fiscale effective compte tenu de l'économie informelle. **La réforme a mis fin à la pratique récurrente des gels budgétaires, à la disparition des arriérés de paiement de l'Etat qui se trouvaient au cœur de la problématique des impayés et de la démonétisation de l'économie avant la crise de 1998.**

Une **évolution de la structure des recettes** est également perceptible, même si elle est encore inaboutie. Considérée comme l'un des principaux enjeux de la réforme fiscale, l'adoption d'un taux unique particulièrement bas pour l'IRPP a effectivement conduit à une hausse de la collecte de cet impôt. L'instauration concomitante d'un **impôt social unique** a, par ailleurs, permis d'alléger les charges pesant sur les salaires et d'inciter à verser les salaires de façon officielle. Un nombre croissant d'agents économiques a donc choisi de se soumettre à l'impôt.

Parallèlement, **la remise à plat des relations budgétaires entre le centre et les sujets de la Fédération** s'est traduite par une augmentation des recettes fédérales, qui sont passées de 50 à 60 % du total de la collecte. Outre une rationalisation du système, la refonte du fédéralisme budgétaire a favorisé l'assainissement financier de l'Etat et lui a permis non seulement de faire face aux paiements élevés liés au **remboursement de la dette extérieure**, mais aussi **d'améliorer sa notation par les agences internationales**.

Si **l'apparition d'un excédent budgétaire, à partir de 2000**, a été facilité par la bonne conjoncture économique et par l'impact sur le niveau des recettes de l'Etat du prix élevé des matières premières, **il n'aurait guère été possible sans la mise en œuvre de la réforme fiscale**. Cette rationalisation des procédures budgétaires a été complétée par la mise en place d'une « réserve financière », dans laquelle sont accumulés les excédents afin de ne pas les dilapider, réserve qui devrait être officiellement transformée en fonds de stabilisation dès 2004.

Les résultats des réformes se manifestent progressivement, le débat porte désormais sur deux grands thèmes : une nouvelle diminution du fardeau fiscal pesant sur l'activité, notamment dans le cadre de la diversification de l'économie et du développement des petites et moyennes entreprises, et la rationalisation plus avant du fédéralisme budgétaire. Parmi les objectifs retenus par le gouvernement. Il faut noter une nouvelle diminution du taux des contributions sociales, dont le maximum serait ramené à 31,5 %, et de celui de la TVA, qui passerait à 18 % dès 2004 et à 15 % à terme.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Gilles Walter, « *Tour d'horizon.. Les réformes économiques en Russie* », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1 038, septembre 2003, pp. 15-16.

## 2. Application des lois

La dissolution de l'URSS, en 1991, s'est traduite par une désorganisation de l'Etat, illustrée entre autres, dans les premières années, par un **vide institutionnel**, notamment dans le domaine de la sécurité juridique. Les structures étatiques étaient considérablement affaiblies et l'Etat de droit n'était que partiellement en place. Ainsi, la transition vers l'économie de marché dont une des composantes était notamment la privatisation, a débuté sans règles bien définies.

Certes, la Constitution comporte des dispositions précises en ce qui concerne l'organisation du pouvoir judiciaire et, selon son article 120, les juges sont réputés indépendants et seulement soumis à la Constitution de la Fédération et à la loi fédérale mais le fonctionnement du système judiciaire n'allait pas sans rencontrer de difficultés.

Au début des années 2000, le gouvernement a pris conscience de cet état de fait et s'est donné pour objectif la consolidation de l'état de droit, la lutte contre la corruption et a notamment entrepris de réformer le système judiciaire. Cette réforme a été réalisée pratiquement en deux ans (de 2001 à la mi-2003), de sa conception à son adoption par la Douma. Elle peut être qualifiée de réussite si l'on en juge par l'adoption et l'entrée en vigueur, depuis février 2003, de neuf textes législatifs qui couvrent les pans les plus importants du système judiciaire : statut des Judges ; organisation du Barreau ; nouvelles procédures pénale, civile et commerciale.

L'ambition était, dès le départ, clairement énoncée : doter la Russie d'une justice conforme aux exigences d'un Etat de droit et aux normes européennes et internationales.

Ces propositions puis le texte intégral des projets de lois ont été soumis à la discussion avec les experts du Conseil de l'Europe. Des experts français y ont activement participé.

La méthode de travail adoptée de même que la forte volonté politique ainsi qu'une majorité favorable à la Douma, ont assuré la réussite de ce projet, malgré les fortes résistances de certaines institutions telles que la Prokuratura ou le Conseil des juges ; ce dernier parce que l'on revenait sur les acquis de la loi de 1992, la Prokuratura parce qu'on lui retirait des attributions pour les confier aux juges, en particulier celle de prendre des mesures attentatoires aux libertés individuelles lors de l'instruction d'une affaire.

L'organisation judiciaire se partage en trois branches : l'une, constitutionnelle avec à sa tête la Cour constitutionnelle, l'autre, de droit commun, avec à sa tête la Cour suprême, enfin, la dernière, d'arbitrage, c'est-à-dire commerciale, avec à sa tête, la Cour supérieure d'arbitrage.

Il n'existe pas d'ordre administratif. Celui-ci est en voie de création et devrait être placé au sein des juridictions de droit. De même une loi sur la médiation est en cours d'élaboration.

Le nouveau Code de procédure pénale adopté par une loi du 18 décembre 2001 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002, a introduit une rupture radicale avec l'ancien Code soviétique de 1960.

Les points notables de cette réforme, qui a tourné le dos à la procédure inquisitoire pour privilégier une procédure de nature accusatoire, peuvent être ainsi résumés :

- consécration des droits de la défense qui sont mis sur un pied d'égalité avec ceux de l'accusation ;
- respect du principe de la présomption d'innocence ;
- possibilités de transaction judiciaire en cas d'aveu de culpabilité et de médiation pénale ;
- soustraction d'une partie des pouvoirs de la Prokuratura au bénéfice du juge pour toute mesure restrictive de liberté prise lors de l'enquête préliminaire ;
- institution de peines alternatives à l'emprisonnement ;
- création de jurys populaires sur tout le territoire de Russie, pour les infractions les plus graves.

Ce nouveau Code devait créer un nouveau système qui, selon beaucoup d'observateurs, n'est pas encore entré dans les faits, ne serait-ce que parce qu'il ne peut fonctionner en raison du rôle exorbitant du procureur.

À ce jour, et alors que le gouvernement poursuit, dans le cadre d'un programme couvrant la période 2002-2006, la réforme entamée, le problème ne réside pas dans le manque de lois, mais dans la non-application des lois et dans la faiblesse qui perdure du système juridique et ce d'autant que traditionnellement, en Russie, la loi est plus au service de l'Etat que de l'individu. L'Etat reste fragile sur ses bases mais il agit comme s'il était fort, produisant des lois et règlements sans la volonté ou la capacité de les imposer.

De surcroît, il n'y a pas de réelle indépendance entre l'exécutif, le législatif et le pouvoir judiciaire notamment dans les régions.

Le plus souvent, les rares jugements donnant raison à un plaignant contre une « autorité » ne sont pas exécutés<sup>22</sup>.

De plus, la modestie du budget attribué au fonctionnement de la justice ne concourt pas à son assise : le recours aux technologies les plus modernes pour traiter les affaires est loin d'être monnaie courante, et les basses rémunérations des magistrats ne contribuent pas à rendre attrayant le métier.

En tout état de cause, cette situation se traduit par un manque de confiance dans le système légal. La protection n'est pas assurée par l'Etat, ou du moins ni assez vite, ni de façon assez satisfaisante.

---

<sup>22</sup> Clément C., « Aux racines du « phénomène Poutine » », *Le Monde Diplomatique*, février 2003, p. 13.

## II - ÉCONOMIE ET INFRASTRUCTURES

### A - ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE

#### 1. La crise financière de 1998

À l'origine de la crise des paiements se trouve l'héritage de l'économie soviétique et de la faiblesse de l'Etat fédéral russe. La crise financière a sanctionné l'échec d'une stratégie de désinflation compte tenu de la persistance des déficits publics. Outre le laxisme budgétaire, cet échec a des causes plus profondes. Le durcissement monétaire poursuivi depuis 1995 visait, en effet, à « forcer » la restructuration industrielle tout en développant une contrainte budgétaire : arrêt du financement monétaire du déficit public, limitation des crédits sectoriels bonifiés et des subventions publiques, hausse des taux d'intérêt. Dans les faits, son application a été contournée par le secteur productif au prix d'une dangereuse démonétisation des échanges. C'est ce basculement du secteur réel dans une économie non monétaire qui a, en partie, tari la source des revenus fiscaux de l'Etat et a entraîné l'échec final de la politique du rouble fort.

En outre, la crise financière de 1998, en provoquant une dévaluation du rouble, a eu pour effet de **favoriser la production nationale pour remplacer les importations**<sup>23</sup>.

#### 2. Depuis 1999 : le rebond économique

Ces dernières années ont été marquées par de bonnes performances macroéconomiques et la situation financière s'est notablement améliorée. Depuis la crise, le PIB a augmenté de plus d'un quart en volume et la production industrielle a retrouvé son niveau de 1994. Cette croissance est allée de pair avec une remonétisation de l'économie. Les recettes fiscales ont progressé de 75 % en termes réels (et s'élèvent actuellement à 20 % du PIB) et la masse monétaire de 78 %. La part des échanges en troc, qui atteignait près des deux tiers du total des transactions avant la crise, est tombée à moins de 15 %. Cependant, après trois années de forte reprise, la croissance a montré des signes d'essoufflement à partir du milieu de 2001. Dans le contexte de dégradation de l'économie mondiale, la progression du PIB qui avait atteint 9 % en 2000, est tombée à 5 % en 2001, et 4,3 % en 2002.

Les chiffres du premier semestre 2003 apparaissent encourageants : le PIB a progressé de 7,2 % et la production industrielle de 6,8 %, en rythme annualisé, ce qui a conduit le FMI à rehausser sa prévision de croissance pour 2003, à 6 %<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Facon I., « *Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne* », *Fondation pour la Recherche & Documents*, n° 28, septembre 2002, p. 9.

<sup>24</sup> Source : ambassade de France en Russie, Mission économique de Moscou, « *Situation économique et financière de la Russie* », actualisation au 16 septembre 2003, [www.dree.org/russie/](http://www.dree.org/russie/).

**L'économie a bénéficié des réformes structurelles, de l'accélération de la production nationale, ainsi que de facteurs conjoncturels tels que l'augmentation du prix du pétrole.**

Néanmoins, la situation économique demeure préoccupante, même si les améliorations enregistrées depuis 1999 ont fait progresser un certain nombre de secteurs et réduit certaines zones de pauvreté.

L'économie russe reste dynamique mais **dépendante de l'extérieur**. La dévaluation du rouble et l'évolution favorable des prix du pétrole et des matières premières ont permis d'assurer le démarrage de la croissance, favorisant la substitution de produits russes aux importations. Ces facteurs ont ensuite été relayés par le dynamisme de la demande intérieure. Toutefois, l'économie s'appuyant par trop sur la rente des exportations de matières premières reste **insuffisamment diversifiée**.

## B - POLITIQUE COMMERCIALE ET FINANCIÈRE

### 1. Vers l'économie de marché

La fin de l'Union soviétique en décembre 1991 a imposé une révision complète des relations entre la Russie et l'UE. Après la désintégration de l'Union soviétique, lorsque ses républiques constitutives se sont lancées dans leurs propres processus de réformes politiques et économiques, l'UE a dû négocier de nouveaux accords avec des pays distincts. Le problème principal résidait alors dans le statut qui devait être accordé à l'économie russe : économie dotée d'un commerce d'Etat ou économie en transition.

Pendant plus d'un an, la Communauté a hésité. L'UE considérait que les conditions politiques, juridiques et économiques en Russie étaient encore insuffisantes pour développer les échanges et que les produits russes ne correspondaient pas toujours aux critères du marché européen. Ainsi, dans la première moitié des années quatre-vingt-dix, l'absence de politique d'ensemble guidée par une vision stratégique de la part de la Commission européenne a limité son influence en Russie. Tout ceci explique le retard dans la conclusion de l'Accord de partenariat et de coopération (APC)<sup>25</sup>.

Finalement, la Russie est passé du statut de « pays doté d'un commerce d'Etat » à celui d'économie en transition lors de la conclusion de l'APC, signé le 24 juin 1994 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1997. En 2000, les différences d'appréciation portées de part et d'autre sur le concept d'**économie en transition** font problème. Les dirigeants de l'Union européenne considèrent comme économie en transition un système dont les Russes pensent qu'il est désormais sorti de cette phase intermédiaire et entré pleinement dans le cadre de l'économie libérale. La partie russe considère que les concessions commerciales accordées par l'Union européenne sont au total très limitées et comportent notamment

---

<sup>25</sup> Delcour L., « *La politique de l'Union européenne en Russie (1990-2000). De l'assistance au partenariat ?* », L'Harmattan, Paris, 2001, p. 53.

encore l'application assez large de mesures anti-dumping. En octobre 2000, lors d'une rencontre à Moscou entre milieux d'affaires russes et européens, le Premier ministre russe s'est insurgé contre cet état de fait : il a exposé que la Russie est aujourd'hui le pays doté du code fiscal le plus libéral au monde, qu'elle a totalement supprimé les subventions à l'agriculture, etc. Pour lui, qu'elle ne soit pas reconnue comme une économie de marché est injuste. De plus, la Russie a libéralisé de manière radicale son régime commercial en peu de temps. Elle n'applique pas de restrictions quantitatives aux importations ni d'autres mesures non tarifaires qui ne soient pas conformes aux règles de l'OMC. Le tarif douanier est le principal instrument de règlement des échanges. Il s'agit peut-être de l'un des plus graves malentendus entre la Russie et l'UE puisqu'il nourrit, en quelque sorte, un double procès : procès en ingratitudo dans l'esprit des dirigeants russes, procès en incertitude dans l'approche européenne de l'Union<sup>26</sup>.

Lors du *8<sup>ème Sommet Russie-UE</sup>* qui s'est tenu à Bruxelles le 3 octobre 2001, les participants ont décidé de créer un groupe de travail conjoint de haut niveau, qui devait se réunir deux fois par an et avait pour mission d'élaborer un concept destiné à promouvoir des relations économiques plus étroites entre la Russie et l'UE, notamment en oeuvrant au rapprochement des législations et à une intégration économique plus poussée. Lors du sommet de mai 2002, **la Russie s'est vu attribuer le statut d'économie de marché**, grand pas psychologique vers l'accession de la Russie à OMC.

## 2. OMC et Espace économique européen : deux négociations parallèles

La Russie a présenté sa candidature au GATT en 1993 et a commencé les négociations d'adhésion à l'OMC en 1995. Elle accuse alors le contre-coup de la mondialisation financière et économique, sans exercer toutefois l'influence mondiale à laquelle elle avait pu prétendre dans le passé. Plus tard, après 2000 sa volonté de rompre avec l'isolement semble conduire la Russie à une participation active aux organisations internationales et aux structures d'intégration régionale ainsi qu'à la dynamique des relations bilatérales. Elle souhaite rejoindre les pays qui sont les principaux acteurs en matière de développement économique et de participation aux échanges mondiaux. Une telle participation peut favoriser les investissements étrangers et surtout un contrôle plus efficace des mouvements de capitaux. Puisque la Russie est une économie ouverte, elle a besoin du libre échange pour se développer. C'est pourquoi la participation à la globalisation via l'entrée à l'OMC est prioritaire. Par la suite, son adaptation aux règles de l'OMC lui permettrait d'engager des discussions en vue de la création d'une zone de libre-échange avec l'UE<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> « *Le dialogue entre le Russie et l'UE a reçu un nouvel élan* », *Evropa*, n° 6, novembre 2000.

<sup>27</sup> Sapir J., « *Globalisation et intégration régionale : les choix de la Russie et l'UE dans une perspective de croissance et de développement* », texte présenté à la XXII<sup>ème</sup> session du Séminaire Franco-Russe, Moscou, décembre 2001.

**L'adhésion de la Russie à l'OMC dépendra de sa capacité à réussir les réformes des systèmes économique et financier et à les rendre compatibles avec les règles de l'OMC.** L'instabilité de l'environnement économique et juridique et la rigidité temporaire de la structure des institutions russes sont dans ce cas l'obstacle majeur. Doté d'institutions de marché insuffisantes, l'économie russe ne peut que difficilement s'inscrire dans une économie globalisée. De plus, l'investissement direct étranger de l'Europe en Russie reste insuffisant. Enfin il existe une asymétrie dans le commerce entre la Russie et l'UE. Les principales exportations de la Russie sont les hydrocarbures, les métaux ferreux et non ferreux, le bois et les armes. Il reste que la restructuration et la diversification sont un impératif pour une réelle intégration de la Russie dans l'économie mondiale. Elle doit néanmoins s'accompagner de mesures transitoires de protection de l'industrie russe.

Les priorités établies par l'OMC incluent, outre l'amélioration des services financiers, la résistance à la pression protectionniste ainsi que la compatibilité de sa législation avec les règles de l'Organisation. Certains obstacles peuvent provenir des structures monopolistiques, comme Gazprom et des subventions octroyées aux entreprises russes.

Pour sa part, la Russie considère que l'ouverture des marchés et la dérégulation du commerce extérieur signifient une plus grande dépendance vis-à-vis du reste du monde et, de ce fait, une menace pour sa sécurité. Cette stratégie de renforcement de l'intégration de son économie à l'Europe est mise en doute par certains Russes tout comme l'adhésion à l'OMC leur fait craindre qu'elle ne soit mise à profit par les capitalistes occidentaux pour exploiter les ressources naturelles de leur pays.

**Des négociations importantes sont également engagées sur un espace économique commun.**

Une adaptation aux règles de l'OMC permettrait à la Russie et à l'UE d'engager des discussions en vue de la création d'une **zone de libre-échange**. Lors de sommet d'octobre 2001, l'adhésion de la Russie à OMC était considérée comme la priorité des relations économiques et commerciales entre l'UE et la Russie. Cette candidature était fortement soutenue par les instances européennes, ce qui est logique dans la mesure où l'APC encourage la Russie à adopter des règles commerciales qui sont également celles prônées par l'OMC. L'APC peut donc apparaître, sous cet angle, comme une première étape de l'intégration de la Russie à l'économie mondiale. En ce sens l'UE sert donc d'intermédiaire et apporte une assistance technique.

À l'heure actuelle, en l'absence d'adhésion de la Russie à l'OMC, l'APC joue le rôle d'une base légale pour les coopérations bilatérales en matière commerciale. Dans le cadre de l'APC, les deux partenaires bénéficient de la clause de la « Nation la plus favorisée », qui était déjà dans l'Accord de commerce et de coopération de 1989.

Pour la Russie le choix semble devoir se faire entre son adhésion rapide à l'OMC, avec des clauses de sauvegarde, en préalable au développement d'un espace économique commun avec l'UE ou au contraire un développement prioritaire de cet espace économique comme instrument de progression de la Russie vers l'OMC<sup>28</sup>.

Une démarche d'ouverture dans une perspective régionale, en particulier européenne, semble plus réaliste et plus crédible. Cette perspective est d'autant plus importante que « la plus grande partie du potentiel et des infrastructures de la Russie est concentrée dans sa partie européenne, et la Russie ne peut donc contourner l'Europe dans ses efforts pour avoir accès à l'économie mondiale »<sup>29</sup>.

En tant que partenaire commercial principal et son avocat dans le système commercial multilatéral, l'UE appuie l'adhésion de la Russie à l'OMC bien que la Commission européenne considère comme un préalable un nécessaire harmonisation de prix intérieurs et à l'exportation du gaz. Tout cela ne pourra être éludé lors des négociations sur un accord de libre échange engagé dans le cadre de l'APC et risque de retarder le moment de son avènement.

L'hétérogénéité des situations selon les « sujets » de la Fédération – seules six régions seraient vraiment préparées à une entrée prochaine de la Russie dans l'OMC (les régions de Moscou et de Saint-Pétersbourg, de Sverdlovsk et de Perm, ainsi que les républiques du Tatarstan et du Bachkortostan)<sup>30</sup> – avec pour corollaire l'inégalité des moyens d'action de la puissance publique et de traitement des citoyens, est également à considérer.

### 3. Politique monétaire

La loi de 1995 sur la banque centrale limitait les objectifs de la politique monétaire à la défense de la monnaie, à la maîtrise de l'inflation, à la garantie du fonctionnement du système de paiement et à la régulation des banques commerciales, mais certains documents et déclarations de la banque centrale datant de 1998 et 1999 laissaient présager la mise en œuvre d'une politique plus active destinée à promouvoir l'expansion du crédit, la croissance industrielle et la compétitivité. Depuis lors, la Banque centrale a rappelé sa stratégie monétaire, en particulier dans son rapport général sur la performance et la stratégie monétaire soumis à la Douma d'Etat en 2001, et dans une note conjointe du gouvernement et de la banque centrale publiée en avril 2001. Ces documents réaffirment que les objectifs fondamentaux de la politique monétaire visent à **maîtriser l'inflation et à éviter des fluctuations excessives du taux de change**<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Sapir J. « *Globalisation et intégration régionale: les choix de la Russie et l'UE dans une perspective de croissance et de développement* ». Texte présenté à la XXII<sup>ème</sup> session du Séminaire Franco-Russe, Moscou, décembre 2001.

<sup>29</sup> Mark Smith, Fondation pour la Recherche Stratégique, *Recherches & Documents*, n° 28, septembre 2002, p. 65.

<sup>30</sup> Vladimir Doussev, vice-président de la commission économique de Conseil de la Fédération, cité par *Russian Regional Report*, vol. 7, n° 30, 12 décembre 2002.

<sup>31</sup> Etudes économiques de l'OCDE, « *Fédération de Russie* », Volume 2002/5, février 2002, p. 44.

**L'impact de la monnaie européenne** sur l'économie russe est en réalité très mitigé. Certains experts sont d'avis que le dollar restera encore longtemps la devise de réserve pour la majorité des entreprises et des personnes privées russes.

D'abord en raison de l'**habitude** qu'ont prise de nombreux Russes de garder leurs économies en dollars, et si les mentalités se montrent favorables à la circulation de devises étrangères au même titre que la monnaie nationale, l'euro est une monnaie à l'histoire encore trop courte et incertaine. En revanche, la devise européenne intéresse les populations plus aisées et surtout les habitants des régions occidentales du pays et leur intérêt pourrait à terme faire basculer en sa faveur l'opinion des professionnels russes très attachés au dollar. Il convient de souligner en outre que la Russie est très différente de l'UE sur le plan monétaire : dans le cas de l'Europe, la monnaie unique a été introduite dans un contexte d'économie fortement monétarisée et ce de longue date, dans le cas russe c'est la modernisation difficile de l'économie qui est à l'origine d'une transformation radicale de l'ancien cadre institutionnel.<sup>32</sup>

En outre, la monnaie européenne apparaît **mal protégée des contrefaçons**. Cette crainte allant de pair avec le manque d'expérience dans l'identification des nouveaux billets, même la Banque Centrale a conseillé au public de s'abstenir d'acquérir des euros en billets pendant la première année d'émission.

L'euro n'est pas encore une monnaie internationale mais juste celle d'une partie de la zone européenne. Elle ne peut pas encore devenir la monnaie la plus utilisée dans les échanges.

Le dollar représente en Russie environ 68 % des **réserves monétaires étrangères** contre 13 % pour l'euro. L'élargissement européen pourrait élargir la zone euro à l'espace autrefois contrôlé par la Russie, et l'euro peut donc être perçu comme un risque plutôt que comme un nouveau véhicule de coopération.<sup>33</sup> Cela explique en partie la prudence des autorités russes qui tardent à se décider à une plus large utilisation de l'euro.

Il n'en reste pas moins que, dès janvier 1999, en Russie, **la plupart des institutions financières étaient prêtes pour l'introduction sur le marché de la monnaie unique**. La Banque de Russie a procédé à la cotation du cours officiel de l'euro par rapport au rouble. Les entreprises, dans leurs contrats de longue durée avec des partenaires européens, indiquent maintenant les prix en euros parallèlement au prix dans la monnaie nationale.

---

<sup>32</sup> Michel Litviakov, « *Monnaie en Russie (représentations traditionnelles et réalités modernes)* », CEMI-EHESS, p. 13.

<sup>33</sup> Micael Litviakov, « *L'euro et la Russie (fondements de la coopération monétaire et financière)* », CEMI-EHESS.

**La récente progression de l'Euro face au dollar** se traduit simultanément par une réévaluation de l'euro par rapport au rouble d'autant que la Banque centrale de Russie calcule son taux de change par rapport au dollar<sup>34 35</sup>.

L'Euro a néanmoins eu un impact important sur l'économie russe. En effet, **les exportations sont établies en dollars alors que les importations le sont, pour partie, en euros**. Toutefois, des négociations sont engagées pour qu'à terme les exportations de gaz soient également comptabilisées en euros. Cette démarche représente un pas stratégique de rapprochement avec l'UE<sup>36</sup>.

Compte tenu de l'élargissement, les économies russe et européenne deviendront plus interdépendantes, ce qui peut favoriser une plus grande utilisation de l'euro en Russie. Il existe également **un lien entre certains pays de la CEI et les PEKO** – nouveaux membres de l'UE, notamment de la Pologne avec l'Ukraine et la Biélorussie : à terme ceux-ci devraient réaliser leurs transactions en euros.

La **proximité géographique** de l'Europe, l'importance des flux commerciaux et touristiques entre les pays favoriseront de même les relations monétaires entre les deux ensembles géopolitiques.

Dans un avenir plus lointain, compte tenu des relations économiques proches de la Russie avec l'Europe, l'euro pourrait devenir une monnaie de réserve nationale en devises et de réserve des particuliers.

## C - ACTIVITÉS PRODUCTIVES, INFRASTRUCTURES ET RECHERCHES

### 1. Énergie

La Russie dispose de 30 % des réserves mondiales de gaz (Sibérie occidentale) et de 10 % des réserves de pétrole et maîtrise l'énergie nucléaire<sup>37</sup>. A titre de comparaison, si la Norvège fournit moins de 10 % du gaz dans le commerce mondial et l'Algérie 9 %, la part de la Russie atteint 35 %. 42 % du gaz de Russie est destiné à l'Europe, contribuant à 17 % de sa consommation (20 % des importations européennes proviennent de Norvège et 20 % d'Algérie) et 16 % de son pétrole<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Sapir J., « *Globalisation et intégration régionale : les choix de la Russie et l'UE dans une perspective de croissance et de développement* », texte présenté à la XXII<sup>ème</sup> session du Séminaire Franco-Russe, Moscou, décembre 2001.

<sup>35</sup> Rapport USD/ Euro/Rouble dans « *Croyez dans le rouble !* », Pavel Bykov, Piotr Kirian, Expert, 27 août 2001.

<sup>36</sup> Gerhard Schröder à propos de l'accord d'échange des prix du pétrole de V. Poutine pendant son voyage en Russie en octobre 2003.

<sup>37</sup> de Grossouvre H., « *Pour un partenariat stratégique entre l'Union européenne et la Russie* », *Die Presse*, 9 avril 2002.

<sup>38</sup> *Russia Today*, le 2 octobre 2000.

La Russie a confirmé sa qualité de deuxième exportateur mondial, en ce qui concerne le pétrole, avec une moyenne de 5,88 millions de barils/jour, après l'Arabie Saoudite (7,06 millions) et loin devant la Norvège (3,06 millions)<sup>39</sup>. Sa position sur le marché mondial en tant que producteur a connu une évolution assez rapide. Elle produit aujourd'hui autant, voire plus que les Etats-Unis ou l'Arabie Saoudite. Elle table sur une production de l'ordre de 10 millions de barils/jours à l'horizon 2010.

La puissance pétrolière russe se mesure également par ses réserves. Selon l'Agence internationale pour l'énergie (AIE), au 1<sup>er</sup> janvier 2002, la Russie détenait environ 10 % des réserves prouvées au monde avec 48,5 milliards de barils, soit près de vingt ans de production assurés. Comparées aux réserves de l'Arabie Saoudite (environ 262 milliards de barils, soit plus de 25 % des réserves mondiales sur quatre-vingt-cinq ans) ou de l'Irak (112 milliards, environ 10,9 % et plus de cent ans de réserves), cela paraît relativement faible. Néanmoins, la Russie détient les plus importantes réserves aujourd'hui connues et exploitables dans les conditions techniques actuelles des pays hors l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). A titre indicatif, les Etats-Unis ne disposent que de 30 milliards de barils (2,9 % des réserves mondiales, pour dix ans seulement)<sup>40</sup>.

Si plus de trois-quarts des exportations russes sont à destination de l'Europe en 2000, l'ambition affichée est de conquérir de nouveaux marchés à l'exportation, en particulier la Chine, le Japon et les Etats-Unis, et de faire du pays le leader des pays exportateurs de pétrole hors OPEP.

En Russie, depuis plusieurs années, **le pétrole assure aux principaux acteurs du secteur ainsi qu'à l'Etat d'importants revenus**. La plupart des projets d'investissements sont tournés vers le monde pétrolier. L'économie russe reste donc assez dépendante des fluctuations des cours des matières premières et du pétrole.

Les énormes richesses de son sous-sol ne sont pas des plus aisées à exploiter. Beaucoup de gisements de pétrole ont été pompés sans retenue à l'ère soviétique et s'épuisent progressivement, tandis que les nouveaux espaces prometteurs se trouvent essentiellement en Sibérie ou en mer Caspienne. Ces localisations entraînent, d'une part, des conditions d'extraction difficiles nécessitant une technologie adaptée aux sols gelés et aux températures extrêmes et d'autre part, la maîtrise de l'*off-shore*. De plus, les capacités d'exportation ne sont pas en phase avec le dynamisme de la production. Le système d'acheminement par pipeline est vétuste, tout comme le sont les infrastructures portuaires (certaines étant bloquées par les glaces pendant les longs mois d'hiver). Les liaisons terrestres ou ferroviaires sont particulièrement lentes et

<sup>39</sup> Données du troisième trimestre 2002.

<sup>40</sup> Elisabeth Loison, « *Quelle place pour la Russie dans le monde pétrolier de demain ?* », *Problèmes économiques*, n° 2 819, 30 juin 2003.

rendent le transport onéreux. Les voies maritimes sont insuffisantes et elles sont souvent prises par les glaces.

Par ailleurs, les républiques issues de l'éclatement de l'URSS, dont les exportations pétrolières passent par le territoire russe, connaissent une instabilité politique ; beaucoup sont à la recherche de leur identité, tiraillées par des diversités ethniques ou religieuses sur fond d'ambitions mercantiles.

Il serait souhaitable que les sommes investies soient dirigées vers l'exploitation de nouveaux gisements et la recherche-développement, indispensables pour assurer la pérennité de la production. La restructuration des compagnies des hydrocarbures, la modernisation des infrastructures des entreprises locales et la meilleure intégration de ces compagnies dans le reste de l'économie permettraient à la Russie d'augmenter la production et de contribuer ainsi au développement des régions qui ne possèdent pas les ressources naturelles.

En ce qui concerne l'**énergie nucléaire**, la Russie possède trente réacteurs (la plus ancienne centrale nucléaire mise en service en 1967 se trouve à Novovoronez). La Russie produit 5,3 % de la production mondiale (à titre de comparaison, la France produit 16,2 % et les Etats-Unis 30 %). Quant à la demande d'énergie nucléaire, elle représentait en 2000 6 % du total de la consommation énergétique qui repose avant tout sur le gaz (52 %), le pétrole (21 %) et le charbon (18 %).

Depuis la catastrophe de Tchernobyl, reste toutefois toujours posée avec acuité la question de la sûreté nucléaire qui semble avant tout résider dans une insuffisante maîtrise de la gestion du processus.

## 2. Transports

Compte tenu des dimensions du pays, du manque de coordination entre les moyens de transport, de la chute des investissements et de la désorganisation aggravée par la dissolution de l'URSS, la question des transports est l'une des plus importantes de l'économie russe aujourd'hui. Elle souffre de trois handicaps majeurs : faible densité du réseau d'ensemble, grande inégalité régionale et qualité de ces réseaux. Le troisième handicap est peut-être le plus important.

**Le trafic** a ainsi reculé dans tous les secteurs de l'activité des transports avec certaines nuances jusqu'en 1998. Pour le transport par oléoducs et gazoducs, la reprise s'est faite, dès 1997. En 1999, le sursaut de la production en Russie s'est accompagné d'une augmentation d'ensemble du trafic des marchandises, notamment en ce qui concerne le transport maritime et le trafic routier, ce qui a permis aux entreprises de ce secteur d'afficher pour la première fois des bénéfices. Cependant, moins de 40 % des entreprises sont bénéficiaires. Celles qui connaissent le plus de difficultés se situent dans le domaine du transport routier.

Pour le **transport routier** de marchandises, les grands travaux d'infrastructure restent limités. C'est dans et autour de grandes villes comme Moscou, Saint-Pétersbourg et Ekaterinbourg que le problème des infrastructures routières est le plus aigu. La nécessité de nouvelles infrastructures ferroviaires est urgente pour améliorer la circulation routière et développer le transport public. Pour désengorger en partie les centres urbains, on a entrepris la construction de nouvelles voies périphériques.

L'embellie pour les **transports ferroviaires** s'est confirmée en 2000. Le réseau ferré compte 86 000 kilomètres dont 62 000 utilisables pour le transport de marchandises. En 2001 il emploie 1,2 million de personnes mais la réforme prévue de la gestion doit permettre d'ici 2010 une rationalisation qui pourrait supprimer 500 000 emplois. En même temps un effort de modernisation des équipements est indispensable : 2 milliards de dollars d'investissement sont nécessaires d'ici 2006. Les marchandises transportées sont en priorité la houille, les matériaux de construction, le pétrole et les produits pétroliers. Viennent ensuite le minerai de fer, les produits de la métallurgie et le bois.

La privatisation dans le secteur des transports est encore inachevée. Le chemin de fer est le dernier monopole russe dirigé par un ministère.

Le **trafic aérien** progresse. Avec la dissolution de l'URSS, de nouvelles compagnies sont apparues. On en comptait 294, début 2001, mais plus de 60 % sont des structures sans véritable activité. Aérofлот reste la plus importante compagnie aérienne mais elle a subi la crise politique et économique du pays. Elle concentre son trafic international à près de 90 % sur l'aéroport Cheremetievo de Moscou. Au début des années 1990, elle a rencontré des difficultés à assurer la maintenance technique de ses appareils et, en moyenne, le tiers de la flotte restait à terre. Pour des raisons de concurrence et de prestige, Aérofлот a privilégié ses lignes internationales et négligé ses lignes intérieures. La compagnie a donné la priorité au trafic international de passagers qui représente 75 % de ses 450 vols réguliers par semaine. Elle contrôle 70 % du trafic international aérien au départ de la Russie et dessert 124 villes dans 70 pays. Mais elle n'est présente que dans 23 villes russes et sa part du marché national n'était que de 9 % en 1999. Depuis, elle s'oriente vers une reconquête de ce marché national.

Aérofлот reste sous contrôle de l'Etat fédéral qui possède 51,2 % des actions. Lors de la privatisation le personnel en avait reçu 48,8 % mais plus des deux tiers ont été vendus depuis, au profit notamment d'investisseurs étrangers (Citibank, Crédit Suisse etc.) ou de grandes sociétés russes. Au conseil d'administration, les représentants de l'Etat restent majoritaires.

Malgré la reprise économique la compagnie continue à stagner, en raison de l'augmentation des tarifs par rapport à l'évolution locale des revenus. Cependant les investissements montrent que malgré le modeste trafic actuel, on espère en l'avenir, le tourisme pouvant constituer un facteur de redémarrage.

La réduction du nombre de lignes et les pressions exercées sur les compagnies pour faire respecter les règles de sécurité ont amélioré la sécurité aérienne qui se situe désormais au niveau fixé par l'OACI. Les accidents les plus fréquents impliquent les hélicoptères, moins sûrs que les avions.

La Russie conserve 38 000 km de frontières maritimes sur les 43 000 de l'URSS. Cependant ses **possibilités maritimes** se sont considérablement réduites, en raison de la perte des établissements des Pays Baltes, de l'Ukraine et de la Transcaucasie. La Russie a conservé le bassin de l'Extrême-Orient, celui de l'océan Arctique et de la Caspienne. Par contre, elle ne possède que le tiers de l'ex-bassin soviétique de la Baltique. Son littoral maritime de la mer Noire n'est plus que de 330 km.

La Russie compte 41 ports de commerce. En 2001 leur trafic a été de 195 millions de tonnes de marchandises traitées à plus de 85 % par des navires étrangers. Bien que dans l'ensemble les ports russes ne soient utilisés qu'à 60-70 % de leurs capacités, on envisage, d'ici 2005, de créer de 15 à 25 millions de tonnes de capacité portuaire nouvelles.

Les difficultés financières font que les compagnies maritimes russes sont souvent endettées vis-à-vis d'entreprises étrangères qui tentent parfois de se faire rembourser en obtenant des jugements permettant la saisie des bateaux dans les ports étrangers. Pour améliorer leur situation en évitant les droits d'immatriculation élevés en Russie, un grand nombre d'armateurs placent leurs navires sous pavillon de complaisance, parfois en créant une société écran par bateau, ce qui évite le lien financier avec la société mère. Il en résulte qu'une part infime du commerce maritime russe est effectuée sous pavillon russe et cette part s'est réduite d'année en année.

La Russie s'est engagée aussi dans les **systèmes internationaux de transport** multimodal. Quatre couloirs internationaux traversent son territoire, le corridor n° 1 Riga, Kaliningrad, Gdansk ; le corridor n° 2 Paris-Berlin-Moscou, qui pourrait être prolongé jusqu'à Nijni Novgorod et le corridor n° 3 Helsinki, Moscou, Kiev, Bucarest, Aleksandropolis. En septembre 2000, un autre corridor a été créé d'Arkhangelsk à Astrakhan en direction, via la Caspienne et l'Iran à la fois du golfe Persique et de l'Inde. Ces couloirs privilégient, selon le cas, outre les transports maritimes, la voie ferrée et les voies d'eau navigables<sup>41</sup>.

### 3. Agriculture

Après des années d'un débat acharné, une loi adoptée en 2002 a fait de la terre un bien comme un autre, que l'on peut vendre et acheter librement (sauf les étrangers), et qui pourrait bien devenir, avec les hydrocarbures et les matières premières, source d'une économie de rente, comme le laisse penser l'intérêt nouveau que lui portent les oligarques. Toutefois, ceci s'explique aussi par le fait que l'agriculture fait preuve d'un nouveau dynamisme, permettant au pays de

---

<sup>41</sup> Claude Cabanne, Elena Tchistiakova, « *La Russie. Perspectives économiques et sociales* », Armand Colin, Paris, 2002, pp. 206-221.

redevient exportateur de céréales pour la première fois depuis l'époque tsariste. Dans le même temps, est intervenue la réforme foncière : la loi de juillet 2002 (entrée en vigueur le 27 janvier 2003) libéralise et simplifie les transactions portant sur le foncier agricole, qu'il s'agisse de la vente de terres déjà privatisées, de cession de terrains encore sous le contrôle des entités publiques, d'hypothèques ou de contrats de location.

En termes de production et de productivité, contrairement aux assertions de certaines institutions internationales, **les performances de l'agriculture depuis le début de la transition ont été plutôt meilleures que celles des autres secteurs de l'économie.**

Mais la situation sur le terrain est contrastée ; certaines régions et certaines exploitations faisant preuve d'une réelle vitalité alors que d'autres périclitent. On peut néanmoins distinguer trois phases dans l'évolution de l'agriculture russe depuis le début de la transition :

- dans la première moitié des années 1990, le secteur subit une série de chocs qui entraînent une contraction marquée de l'offre. Faute de nouveaux acteurs (la production ne progresse pas à cause de l'attribution de mauvaises terres, du manque de matériels, de crédits bancaires difficilement accessibles), les structures anciennes se maintiennent. Il s'agit des kolkhozes qui ont changé leur statut mais pas leur habitude de fonctionnement ;
- puis, se mettent en place des mécanismes d'adaptation qui permettent d'enrayer la chute de la production. Les fermes se concentrent sur leurs meilleures terres, elles tirent parti de rotations culturelles complexes. On pallie l'absence d'engrais et de pesticides et l'agriculture russe est en passe de devenir l'une des plus « écologiques » au monde. Les exploitations ont également la capacité à se doter d'outils de distribution et de valorisation de leur production ;
- après la crise financière de 1998, ces mécanismes se généralisent et débouchent sur une reprise soutenue de l'offre de productions végétales, le secteur animal n'ayant que très récemment amorcé son redémarrage. La dévaluation du rouble a joué sur une agriculture russe déjà entrée partiellement en phase d'adaptation un rôle salutaire d'aiguillon. Elle a entraîné un phénomène de substitution aux importations dont les effets ont été rapides : les productions nationales ont retrouvé la faveur des consommateurs, les importations de denrées alimentaires chutant de 18,1 milliards de dollars en 1997 à 10,5 milliards en 1999, alors que la consommation en Russie de ce type de biens se maintenait en volume.

L'agriculture russe tend à apparaître sous un jour assez favorable malgré une sous-utilisation des terres et de la main-d'œuvre. Les surfaces emblavées sont passées de 117 millions d'hectares en 1990 à 85 millions en 2000<sup>42</sup>, soit une diminution équivalente à une fois et demie la surface des terres arables et des cultures permanentes de la France ; les effectifs agricoles sont tombés de 8 millions en 1992 à 5 millions en 2000<sup>43</sup>. Pour autant, de nombreuses exploitations ont su en quelques années acquérir de nouvelles pratiques de gestion et devenir rentables.

Les oligarques, qui ne s'intéressaient pas dans un premier temps à l'agriculture, ont reçu des fermes en faillite en contrepartie de dettes contractées notamment auprès des gouvernements locaux, souvent pour des fournitures de combustibles. Ils peuvent contrôler plusieurs dizaines de fermes, structures dénommées « agro-holdings ». Du fait de l'augmentation de la productivité, les oligarques s'intéressent maintenant à l'agriculture mais leurs motivations sont diverses :

- certains ont une logique financière. Ils sont attirés par la rapidité du retour sur investissements, sachant qu'il ne faut guère que 1000 dollars de mise de fond pendant quelques mois pour mettre en culture un hectare dans les Terres Noires, ce qui permet aux exploitations bien gérées de survivre avec des prix des céréales particulièrement bas (fin 2002, moins de 40 dollars par tonne pour le blé fourragé dont les rendements dans des régions comme celle de Voronej sont de l'ordre de 3 tonnes à l'hectare). Ces nouveaux investisseurs sont également sensibles au fait que les cycles des prix internationaux des denrées agricoles ne sont pas corrélés avec ceux des métaux ou de l'énergie, ce qui leur donne la possibilité de mieux répartir leurs risques de marché en diversifiant leur activité ;
- d'autres, semblent avoir une vision à plus long terme dont ne sont pas absentes les considérations politiques. Leurs investissements s'inscrivent dans de véritables projets industriels dans des régions où ils possèdent déjà d'autres actifs et où ils disposent d'une certaine influence sur les autorités locales.

Des agro-holdings ont pesé d'un poids déterminant dans l'adoption de la nouvelle loi foncière, au travers du lobbying de l'Union des industriels et des entrepreneurs et, surtout, de l'Association des branches agroalimentaires. Il faudrait toutefois que la Russie se dote à la fois d'une **politique des marchés agricoles** et d'une **politique de développement d'entrepreneurs spécifiques**.

En outre, l'agriculture russe souffre d'une **décapitalisation** qui l'empêche de tirer parti de son potentiel naturel. Cependant le capital fixe ou circulant ne pourra se reconstituer par l'autofinancement ou par des apports extérieurs que si

---

<sup>42</sup> Goskomstat, "Russia in Figures", 2001, p. 207.

<sup>43</sup> World Bank, "Food and agricultural policy in Russia", Washington, 2002, p. 59.

les taux de profit sont durablement élevés, mais de tels taux élevés ne pourront être obtenus qu'en appliquant une surprotection tarifaire entraînant un surcoût pour les consommateurs ou grâce à d'importantes subventions publiques à la production. En conséquence, la rentabilité sera fonction essentiellement de l'efficacité de l'organisation et de la gestion de la production, qui présente des différences importantes d'une ferme à l'autre.

Il est de même important de favoriser l'émergence de réseaux de véritables fermiers entrepreneurs et la reconstruction d'un système national de crédit à l'agriculture. La production agricole susceptible de connaître une croissance soutenue dans les prochaines années pourrait en effet tirer parti d'un volant considérable de terres en friches qu'il serait relativement aisé de remettre en cultures. Quant à la main-d'œuvre elle apparaît largement suffisante pour faire face à la fois à une intensification de la production végétale et à la relance de l'élevage.

Ainsi, sous réserve d'une bonne gestion, l'agriculture russe pourrait devenir à terme l'une des plus productives d'Europe. L'économie rurale continuera d'être un maillon essentiel de sa structure économique et sociale pendant une bonne partie du XXI<sup>ème</sup> siècle. Mais pour concrétiser ce potentiel, la Russie doit favoriser le développement et la mise en place de mécanismes de régulation du marché efficaces et éliminer les obstacles structurels qui empêchent l'émergence d'un secteur agroalimentaire puissant et compétitif<sup>44</sup>.

En ce qui concerne la forêt, celle-ci représente 25 % des réserves mondiales dont 50 % en conifères couvrant 60 % du territoire russe. Un Code forestier est en cours d'élaboration au principe que le sol n'est pas aliénable, 95 % des recettes d'exploitation étant versées au budget de la Fédération.

#### 4. Industrialisation

Le devenir de l'industrie russe conditionnera la place qu'occupera le pays dans les nouveaux rapports mondiaux. C'est en effet grâce à son industrie, et en particulier à son complexe militaire, que l'URSS était devenue une super puissance. La capacité à maintenir et développer un potentiel productif industriel de premier plan reste un de défis principaux pour la Russie d'aujourd'hui.

La puissance de l'industrie russe tient tout d'abord à la diversité et à la richesse des matières premières exploitées sur son territoire. Depuis les années 1920, l'appareil productif est conçu comme un système pratiquement autosuffisant, limitant au maximum toute interférence extérieure. De plus, au début des années 1990, il existe des incertitudes quant à la privatisation et à la nécessité de rééquilibrer une structure industrielle caractérisée par la prédominance de l'industrie lourde durant le période soviétique.

---

<sup>44</sup> Claude Cabanne, Elena Tchistiakova, « *La Russie. Perspectives économiques et sociales* », Armand Colin, Paris, 2002, pp.162-182.

Il reste que le développement industriel s'est effectué et continue de s'effectuer dans des conditions peu respectueuses de l'environnement, et de la protection de la santé des travailleurs et des populations. En ce domaine, le constat est préoccupant ; l'exploitation des richesses du sous-sol et du sol s'effectue et ce depuis le début de l'industrialisation du pays selon des méthodes extensives sans souci de productivité, la pollution atmosphérique atteint, par les rejets, des niveaux dépassant largement la teneur admissible en substances polluantes, la dégradation de la qualité des eaux par de nombreux polluants et par la vétusté des réseaux s'accentue, l'érosion et la contamination des sols perdurent, les forêts subissent de nombreuses atteintes, et la question du stockage et du retraitement des déchets nucléaires reste posée avec acuité.

Les privatisations qui ont été le plus souvent un simple changement de propriétaires et le déclin continu des investissements aggravent les retards technologiques de l'industrie sans apport de capitaux nouveaux à l'entreprise<sup>45</sup>.

Il apparaît également nécessaire d'envisager certaines **clauses de sauvegarde**, même provisoires, qui permettraient le **développement de l'industrie russe**. Le nouvel objectif, annoncé récemment par le président, de doublement de la richesse nationale en dix ans ne pourra être atteint qu'au prix d'une accélération dans la mise en œuvre des réformes structurelles. Dans cette perspective, il a lancé la restructuration de l'industrie, surtout en matière d'hydrocarbures, secteur ayant la plus grande potentiel d'entraînement de la croissance et capable donc de favoriser le redressement de l'économie.

#### a) Industries lourdes

**La sidérurgie.** La chute spectaculaire de la production d'acier s'est produite au début des années 1990. L'embellie de la sidérurgie russe en 1999 est liée à la baisse des prix des productions locales due à la dévaluation du rouble et à une conjoncture mondiale favorable. La Russie se classe en 2000 au quatrième rang mondial après la Chine, le Japon et les Etats-Unis.

Une certaine concentration d'entreprises s'est effectuée à l'occasion des privatisations. Le groupe le plus important est Eurasholding qui gère des entreprises métallurgiques à Nijni Taghil, Kouznetsk et en Sibérie occidentale ; Severstal dans l'*oblast'* de Vologda ou les dirigeants possèdent le contrôle total de l'usine de Tcherepovets après l'achat en juin 1999 de 10 % des actions dont disposait le gouvernement.

La sidérurgie en 2000 représente 9 % de l'ensemble de la valeur de la production industrielle russe. L'augmentation de la production en 1999/2000 a été due pour 80 % aux exportations et pour 20 % à la demande intérieure. Mais l'inflation a fait rapidement perdre une partie de ces avantages tandis que les prix du marché mondial de la sidérurgie ont au contraire baissé, si bien que la

---

<sup>45</sup> Claude Cabanne et Elena Tchistiakova, « *La Russie. Perspectives économiques et sociale* », Armand Colin, Paris, 2002, p. 137.

croissance de la sidérurgie russe s'est ralenti dès le second semestre de l'année 2000.

**Les métaux non ferreux** sont un secteur important de l'industrie qui a bien résisté. Pour les métaux rares, la Russie domine même le marché mondial. C'est le cas du palladium dont elle assure près de 70 % de l'offre (96,4 tonnes en 2000, du vanadium ou du rhodium, sous produit du platine et du palladium). Ce dernier a été préféré au platine, plus cher, pour équiper les pots catalytiques des automobiles. Le pays reste bien placé pour les métaux précieux comme le platine (20 % de la production mondiale) et l'or pour lequel la Russie occupe le 4<sup>ème</sup> rang.

Les réserves aurifères du pays sont plus importantes que la production. Avec 3 500 tonnes environ, elles viennent au 3<sup>ème</sup> rang après l'Afrique du Sud et les Etats-Unis, mais la Russie ne se situe en 2000 qu'au 8<sup>ème</sup> rang des producteurs. Pour certains métaux non ferreux, la production a rejoint puis dépassé celle de 1990. C'est le cas de l'aluminium, du cuivre, du plomb et du zinc.

**L'industrie chimique.** L'URSS avait accumulé du retard en chimie organique avant les années 1970. La privatisation des années 2000 a multiplié le nombre d'entreprises en raison de la faiblesse croissante des grandes unités travaillant à un bas niveau de leur capacité. Dans la plupart des branches le fléchissement a été important de 1990 à 1994 (ammoniac synthétique, acide sulfurique et soude caustique). Pour des produits plus élaborés la chute a été encore plus brutale. La reprise a été confirmée en 2000 pour des productions jusqu'alors malmenées telles que les produits lessiviels synthétiques. Pour l'ensemble du secteur, la reprise en chimie et pétrochimie est certaine. La Russie garde aussi de grandes usines dans le secteur de la chimie comme le combinat Togliatiazot, premier producteur européen d'engrais chimiques avec une capacité de 3 millions de tonnes d'ammoniac (15 % du marché mondial). 85 % de la production est exportée.

**L'industrie du bois** est l'un des grands secteurs industriels du pays. Le bois utilise en 2000 plus de main-d'œuvre que la sidérurgie, les métaux non ferreux, les industries énergétiques ou la chimie. Cependant la production a beaucoup régressé de 1992 à 1998 et la reprise en 1999-2000 a été faible. La cellulose a mieux résisté. Les perspectives actuelles de développement sont réelles. Par exemple, l'usine de cellulose de Bratsk qui tient le 4<sup>ème</sup> rang en Russie a produit 590 000 tonnes en 2000 et envisage de dépasser rapidement le million de tonnes grâce à des ventes accrues à la Chine qui absorbe déjà 75 % de ces exportations.

L'industrie du bois est naturellement située dans les grandes régions forestières. Le bois d'œuvre provient d'abord de la partie septentrionale de la Russie qui possède une immense taïga, elle est favorisée par la proximité des marchés finlandais et suédois ainsi que par le port d'Arkhangelsk pour

l'exportation par mer. La faiblesse persistante de la demande de la part du secteur de la construction pénalise l'industrie du bois en Russie.

**Le secteur des matériaux de construction** se caractérise à la fois par une augmentation du nombre d'entreprises et par la volonté de restauration des logements par les particuliers eux-mêmes. Pour les professionnels, la reprise économique de 1999-2000 a provoqué une forte relance d'autant qu'il y a eu volonté réelle de développer la construction de la part des autorités locales à Moscou et à Saint-Pétersbourg. En outre, quelques grands travaux publics ont été lancés en 2000-2001 avec la construction d'un troisième terminal international, Cheremetievo III, pour le principal aéroport de Moscou mais aussi d'un terminal international à l'aéroport de Domodiedovo jusqu'ici cantonné dans les vols nationaux vers la Sibérie. On assiste aussi à la construction de grands magasins, hôtels et quartiers d'affaires.

*b) Industries légères*

**L'industrie textile** avait vu le nombre d'entreprises augmenter suite aux privatisations, mais la crise a multiplié les faillites. La chute de la production textile est notamment liée à la rupture géographique entre les grandes usines textiles des régions industrielles du centre-ouest de la Russie et les régions de production des fibres, l'Asie centrale, surtout l'Ouzbékistan pour le coton ou les Pays Baltes pour le lin. Il en va de même pour la soierie. En outre la concurrence des produits importés, surtout en provenance du bassin méditerranéen, a été très forte jusqu'en 1998, année qui marque le creux de la plupart des productions russes. La crise a permis d'améliorer leur compétitivité sur le marché et de relancer la production. Les progrès se sont confirmés en 2000 surtout pour les tissus.

**Les industries agroalimentaires** sont celles qui ont le moins régressé depuis 1990 en raison du marché local de consommation. Mais elles ont connu la concurrence des produits étrangers. Si la progression en 2000 est de 15 % par rapport à 1998, la situation continue à être difficile pour la viande dont la production en 2000 est de moins de 25 % de celle de 1992, pour le beurre 35 %, les produits laitiers 63 %, le fromage 71 %, la farine 58 %, les pâtes 61 %, le pain 53 %. Dans l'ensemble, on assiste à une crise permanente des produits de la boulangerie. Mais la consommation locale reste assurée. Le secteur des boissons est actif. La production de vodka a chuté jusqu'en 1996 pour se redresser vigoureusement depuis. La bière est en plein essor. Au total ces industries alimentaires sont en grande partie liées à des productions agricoles locales et sont inégalement réparties sur le territoire. Elles sont plus denses dans les grandes régions consommatrices comme Moscou ou Saint-Pétersbourg et dans le sud où le climat favorise l'agriculture. Ainsi dans la région de Krasnodar, le groupe Rusagro est l'une des trois compagnies les plus actives sur le marché du sucre et développe localement la production d'huile de tournesol.

**Les industries légères diverses** englobent des activités plus difficilement classables comme le tabac, l'emballage, etc. Compte tenu des blocages socio-politiques qui visent à freiner la consommation des cigarettes aux Etats-Unis, au Japon, en Europe occidentale, la Russie est devenue un marché particulièrement actif pour la plupart des fabricants mondiaux. De 1991 à 1999, on estime que 1 milliard de dollars dont 600 millions en provenance de l'étranger a été investi dans l'industrie du tabac. La production, qui a stagné jusqu'en 1996, s'est depuis vigoureusement développée.

c) Constructions mécaniques et industrie de pointe

C'est un secteur d'emploi essentiel même s'il a beaucoup fléchi. La crise de 1998 a provoqué des faillites et nécessité des restructurations. En 2000 la croissance de l'ensemble du secteur a été de 15,5 % par rapport à 1999 et de 34 % sur 1998.

Dans le **secteur des constructions mécaniques**, le complexe militaro-industriel était le plus actif en URSS. Des villes, parfois des régions entières comme l'Oudmurtie, dépendaient presque exclusivement des fabrications pour la défense nationale. Fin 1980, début 1990 la production du complexe militaro-industriel a été réduite. La production de plusieurs usines a été complètement arrêtée. Aujourd'hui ce secteur est en chute libre et contraint à la reconversion. Même si la Russie continue à se classer dans les premiers rangs des Etats exportateurs d'armes dans le monde, le volume de la production n'a cessé de s'effondrer de 1990 à 1997 pour remonter un peu depuis. Les constructions de machines-outils demeurent en difficulté.

**L'industrie automobile** est un des secteurs majeurs de la construction mécanique. C'est un secteur d'avenir qui attire les constructeurs étrangers car les possibilités théoriques de croissance sont fortes en raison du faible taux de motorisation du pays. Ce secteur a subi moins de difficultés que d'autres en raison d'une demande soutenue comme en témoigne le développement de la circulation automobile dans les villes, souvent satisfait par des importations de voitures étrangères de seconde main.

**L'industrie de l'électroménager** a subi de plein fouet dès le début des années 1990 la concurrence étrangère (Scandinavie, Allemagne, Japon). Même si les prix russes sont souvent moins élevés, les consommateurs se sont tournés vers les produits importés, réputés plus fiables et dont ils avaient été privés. La reprise reste timide sauf pour les téléviseurs.

**L'industrie aéronautique** est également en difficulté. Les compagnies ont une faible capacité d'achat. L'industrie est dispersée entre plusieurs entreprises, environ 300, souvent petites et peu compétitives. Un projet de restructuration a été élaboré en 2000. Le gouvernement compte le mettre en place en 2004. Deux holdings seraient formés, construisant pour les deux secteurs, civil et militaire, l'un à partir des sociétés MIG et Tupolev, l'autre des groupes Iliouchine et Soukhoi, le montage se faisant dans les trois usines de Voronej, Kazan et

Oulianovsk d'une part et celles de Soukhoi d'autre part. L'ensemble des autres entreprises actuelles serait regroupé dans d'autres holdings (6 ou 7) spécialisés dans les diverses branches d'activité (motorisme, armement, avionique), l'Etat gardant 51 % du capital des deux holdings principaux.

**Les télécommunications** connaissent un réel développement, l'immense espace russe renforçant les besoins et augmentant les coûts. Les investissements ont été considérables depuis 1995 avec un développement rapide des nouvelles technologies. Au cours de l'année 2000 le nombre d'usagers d'Internet a doublé. De 1995 à 2000, la consommation par e-mail a été multipliée par sept. Depuis 1990, la part du secteur des télécommunications a doublé dans le revenu national brut et les possibilités de développement sont considérables. En 2000 il n'y avait encore que 22 téléphones pour 1 000 habitants, soit 26,4 dans les villes et 9,6 dans les campagnes. Le déficit du budget national n'a pas permis aux communications par satellites de se développer comme on le pensait au début de la décennie 1990. Sur les 9 satellites de communications en service en 2000, huit sont en fin de vie. Mais un important programme de développement du secteur a été proposé par le Ministère fédéral des communications et approuvé par le gouvernement en décembre 2000. Cependant, la Russie connaît un ralentissement de la téléphonie cellulaire.

### 5. Recherche fondamentale et recherche et développement

En 1990 la **R&D militaire** russe représentait 75 % de la R&D totale du pays. Aujourd'hui, les sommes qui lui sont consacrées ont considérablement diminué. Parmi les quinze domaines les plus importants de la recherche fondamentale, la Russie estime être à égalité avec les Etats-Unis et le Japon dans celui des lasers et celui des technologies nucléaires. La part des brevets industriels russes dans le total mondial ne représenterait plus, selon l'Académie des sciences, que 0,3 %, et la Russie ne serait plus présente que dans 1 % des transactions passées sur le marché mondial des hautes technologies, contre 39 % pour les Etats-Unis et 30 % pour le Japon. De plus, le refus de Washington de livrer aux Russes les super-calculateurs indispensables aujourd'hui à tout centre de recherches de rang mondial ne fait que handicaper encore leur R&D.

Le manque d'investissements dans ce secteur stratégique a entraîné la division par deux en dix ans du nombre de fabricants d'armes (de 400 à 256) ; ceux-ci emploient néanmoins toujours 158 000 personnes dont 30 000 chercheurs. Un plan élaboré en novembre 2000 par le ministre de la Défense vise à augmenter les engagements destinés à la R&D et aux achats (50 % à l'horizon 2011) et à diminuer ceux alloués aux salaires et à l'entretien des troupes.

L'un des **problèmes majeurs** qui se posent aujourd'hui aux entreprises est celui de la propriété des droits intellectuels. L'Etat russe est l'unique propriétaire des droits sur toute technologie qui a été développée grâce à des fonds gouvernementaux durant la période soviétique. Cette situation est un frein au

transfert des technologies vers le privé. En 1998, le gouvernement a créé le Faprid, agence publique dont le rôle est de collecter auprès des entreprises, privées et publiques, une taxe sur la valeur de la propriété intellectuelle en échange de licences d'exploitation.

En refusant de céder gratuitement ses droits, l'Etat entrave également l'émergence d'un réseau de *start up* et de PME qui fait cruellement défaut à la Russie alors qu'elles sont créatrices d'emplois qualifiés. Les laboratoires russes sont restés de véritables gisements de technologies inexploitées. L'effet direct du sous-développement de la recherche scientifique civile et militaire et du faible niveau des salaires et le départ des scientifiques russes pour l'étranger ou pour le secteur privé, où souvent ils cessent de pratiquer leur spécialité, a atteint ces dernières années de grandes proportions. L'âge élevé des chercheurs et le désintérêt de jeunes diplômés pour certains secteurs, notamment celui du complexe militaro-industriel ont une forte incidence sur la créativité. De plus, les restructurations des entreprises sont effectuées sans que l'effet de la mondialisation soit vraiment prise en compte.

**Le secteur aéronautique et aérospatial**, figure de proue du savoir-faire technologique russe et, plus que tout autre, grand pourvoyeur de devises fortes, est en péril. L'économie soviétique a consacré beaucoup de ressources budgétaires, scientifiques, techniques et humaines à l'effort spatial. Le secteur spatial russe s'est caractérisé par son approche pragmatique conduisant à l'élaboration de systèmes spatiaux robustes au prix d'une certaine rusticité. Aujourd'hui, l'importance de cet héritage technique, scientifique et industriel de la Russie est évidente<sup>46</sup>. Mais suite à la dissolution de l'URSS et à la dérégulation de l'économie, le secteur spatial rencontre des grands problèmes.

L'industrie aérospatiale russe a des effectifs pléthoriques et est sous-financée. Le budget spatial est aujourd'hui si modeste que la Russie risque de devoir se retirer du programme de la station spatiale internationale (ISS)<sup>47</sup>.

Aujourd'hui, ce sont les collaborations internationales qui maintiennent à niveau les capacités industrielles et techniques spatiales en Russie sous forme de *joint-ventures* pour l'exportation des lanceurs russes ou de programmes de coopération scientifique (au premier rang desquels la Station spatiale internationale) qui garantissent un apport minimum en devises. L'activité spatiale militaire, sous l'impulsion donnée par l'administration Poutine, bénéficie cependant d'un regain d'intérêt comme en témoigne la reprise des lancements de satellites pour le compte du ministère de la défense russe<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Rapport et avis du Conseil économique et social sur « *La politique spatiale de recherche et de développement industriel* », M. Alain Pompidou, rapporteur, 23 juin 2004.

<sup>47</sup> Cyrille Gloaguen « *Le complexe militaro-industriel russe* », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1 032, février 2003, p. 9.

<sup>48</sup> Rapport et avis du Conseil économique et social sur « *La politique spatiale de recherche et de développement industriel* », M. Alain Pompidou, rapporteur, 23 juin 2004.

Le secteur aéronautique reste toujours éclaté entre constructions civiles et militaires, ce qui le fragilise d'autant plus que sa survie dépend presque exclusivement des exportations. Ensuite, le choix opéré par le gouvernement de privilégier la remise à neuf des appareils en service sur l'achat d'appareils neufs n'est pas de nature à favoriser de la R&D, ni un bon état financier des entreprises.

Au début de 2002, une série de décisions prises à l'étranger a également porté un coup très dur à ce secteur, comme l'interdiction notifiée par l'UE, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2002, de l'accès aux aéroports européens aux avions de fabrication russe jugés trop polluants et trop bruyants. Cette décision, couplée à celle d'Aeroflot de ne plus acheter que des avions occidentaux, est loin d'être mineure lorsqu'elle empêche l'usage des longs courriers de fabrication russe.

De façon générale, on peut évoquer un déplacement sensible du rapport entre recherche fondamentale et recherche appliquée (au profit de cette dernière), un étoilement rapide dans des disciplines qui ne peuvent que difficilement se tourner vers des activités de conseil ou bénéficier d'aides privées (anthropologie, philosophie, linguistique), un vieillissement des cadres et des personnels qui pose désormais le problème du renouvellement de certaines équipes.

D'autres évolutions doivent être considérées comme positives. Dans des disciplines comme l'économie ou la sociologie, la nécessité de développer des contacts avec des entreprises a certainement permis une meilleure ouverture sur le monde extérieur. Dans les cas les plus intéressants, les directeurs d'instituts qui ont développé des activités de conseil aux entreprises pour faire vivre leur institution se servent de ces activités comme moyen de collecter des informations et organisent une véritable synergie entre une réflexion théorique et les expériences pratiques. Les difficultés financières ont contribué à faire éclater des instituts dont le gigantisme rendait la mise en œuvre d'une véritable politique scientifique problématique. Un resserrement de la taille des équipes a probablement été favorable à une meilleure efficacité scientifique.

Globalement, les métiers de la recherche ont été moins pénalisés que ceux de l'enseignement. Dans des disciplines comme l'économie ou la physique, en raison de la possibilité pour les instituts, voire pour certains départements dans les universités, ils ont obtenu des contrats de recherche et d'expertise auprès d'entreprises privées, qu'elles soient russes ou étrangères. Cependant, même dans ces disciplines, la déperdition vers des activités sans rapport avec l'enseignement et la recherche est particulièrement inquiétante pour le renouvellement des enseignants et chercheurs dans les dix années à venir.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Renaud Fabre et Jacques Sapir « *Echanges et coopérations universitaires franco-russes. Bilan, Perspectives, Propositions* », rapport à Monsieur le ministre de l'Education nationale, Paris, avril 2002.

### III - SOCIÉTÉ CIVILE

#### A - NIVEAUX DE VIE

Suite à la transition, « *le système russe a connu un effondrement dont on mesure difficilement l'ampleur. Cet échec se traduit par le fait que la majorité des Russes vit aujourd'hui plus mal qu'à la fin du système communiste et soviétique, quelles que soient les tares de ce système* »<sup>50</sup>.

Au début des années 1990 on constate l'appauvrissement net d'une partie de la population. La privatisation et la libéralisation entraînent une redistribution inégale des richesses et une baisse de la capacité d'investissement de l'Etat. La privatisation et l'explosion des initiatives privées, surtout dans le commerce et les services ont abouti à la multiplication des trafics et à des contrastes de fortune sans précédent.

**La libéralisation des prix et la tourmente monétaire** ont fait disparaître les économies de la population. Le système soviétique avait surévalué le rouble mais celui-ci garantissait un niveau de vie stable. Entre 1990 et 2000 le rouble a perdu de sa valeur. Si la diminution de l'inflation marque les années 1995-1998, elle s'est effectuée au prix d'une réduction drastique des dépenses de l'Etat, ce qui a renforcé la **crise des impayés**. L'Etat paye avec beaucoup de retard ses fonctionnaires, de même que ses fournisseurs. **Eux-mêmes se conduisent de la même manière auprès de leurs salariés et de leurs relations commerciales et presque personne ne verse l'impôt**. Le troc se développe. Dans certaines régions des gens sont payés en nature. La crise monétaire d'août 1998 aggrave la situation et certains établissements arrêtent de payer leurs ouvriers et employés jusqu'en janvier 1999. La crise relance l'inflation.

Ainsi la course entre les prix et les salaires lancée au début des années 1990 se poursuit. **Des inégalités selon les secteurs d'activités** sont donc apparues. Pour la majorité de la population, particulièrement les retraités, les fonctionnaires et plus généralement les salariés, la situation économique s'est dégradée rapidement. La médiocrité générale des salaires des fonctionnaires, notamment des enseignants, des professions de santé et de la culture, des agriculteurs les plus mal lotis contraste avec les revenus des employés du secteur financier, les mieux payés. Outre le secteur bancaire, les secteurs d'activité offrant les meilleurs salaires en 2000 sont ceux liés à l'exploitation du sous-sol, notamment les hydrocarbures, les transports, les télécommunications, l'informatique, la gestion, les industries en général, la construction et les travaux publics. Les plus favorisés sont donc ceux qui ont directement accès aux bénéfices tangibles du développement de l'économie de marché. Le budget 2002 a été établi sur la base d'une augmentation de 90 % de leurs salaires et même d'un doublement pour les militaires, les enseignants et les médecins.

---

<sup>50</sup> Audition de H. Védrine, ancien ministre des Affaires étrangères devant la section des relations extérieures le 9 décembre 2003.

Les **inégalités régionales** sont également considérables. Etant donné que Moscou est le principal bénéficiaire du passage à l'économie de marché et des investissements russes et étrangers, le **taux de chômage** y est le plus faible, à peine 60 % de la moyenne nationale, et les **salaires** y sont plus élevés. Les **écart régional de revenus** allaient de 1 à 5 durant la période soviétique. Ils sont en 2000 de 1 à 20. Le coût des **produits de base et des services varie également selon les régions**.

**La classe moyenne** constituée en Russie entre 1970 et 1990 a quasiment disparu. Estimée à un quart de la population avant l'été 1998, on considère qu'elle se réduit depuis l'an 2000. Elle s'identifie à des tranches de revenus qui vont de 500 à 1 500 dollars par mois pour chaque membre de la famille. À l'inverse de l'Amérique du Nord ou de l'Europe occidentale et nordique, ce sont les jeunes qui disposent du maximum de revenus en Russie. Ainsi, le représentant type de la classe moyenne russe a 32 ans, il a fait des études universitaires, va en vacances à l'étranger, il est cultivé, travaille beaucoup. Il habite souvent à Moscou qui concentre les activités commerciales et économiques du pays, où à Saint-Pétersbourg, la deuxième ville la plus favorisée.

Aux deux extrémités de la société, par rapport à cette classe moyenne qu'on ne peut comparer aux classes équivalentes d'Europe occidentale on distingue : les « nouveaux Russes » en tant que tranche supérieure des classes moyennes qui compte parmi eux un certain nombre de millionnaires en dollars et, tout en bas de l'échelle, ceux qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Dans les années 1990 entre 20 et 30 % de la population vivaient en dessous du seuil de pauvreté et la plupart des fonctionnaires n'étaient pas payés durant plusieurs mois. L'accumulation des richesses restait forte au premier semestre 2001, les 10 % de Russes les plus riches possédaient 35 % des richesses du pays. Les revenus de ces 10 % de Russes représentent 14 fois ceux des 10 % les plus pauvres. Même si l'économie russe n'est pas une économie libérale *stricto sensu* en raison du maintien d'un secteur d'Etat important, le développement de l'économie de marché place la société russe, au début du XXI<sup>ème</sup> siècle, dans la position initiale du capitalisme sauvage, avec une majorité de la population qui reste à l'écart de l'accumulation des richesses accaparées par une minorité.

Calculé par le ministère du Travail, le **minimum de subsistance** défini pour l'ensemble de la population est fixé par arrêté du gouvernement. Actuellement il s'établit à 2 137 roubles pour les actifs. Ce minimum vital ne doit pas être confondu avec le **seuil de pauvreté** qui se situe à moins de 1 dollar par jour en moyenne soit environ 840 roubles par mois. Si la situation des ménages s'améliore sensiblement depuis 1990, près d'un tiers de la population russe vit toujours en dessous du seuil de pauvreté et 10 % se trouvent dans un état de pauvreté extrême. Ce calcul est néanmoins fait sans appréciation des revenus informels.

L'estimation exacte des niveaux de vie est difficile car les familles perçoivent souvent plusieurs rémunérations auxquels s'ajoutent des prestations sociales. Le passage à l'économie de marché a fortement réduit la part des salaires dans la **formation des revenus**. Travailler dans le secteur informel ou avoir plusieurs emplois non déclarés en parallèle avec un emploi officiel augmente les possibilités de revenus<sup>51</sup>.

Il existe des **aides sociales** pour le loyer, l'électricité, l'abonnement téléphonique, etc. Le système d'aide sociale russe garde des traits du système soviétique qui visait à favoriser certaines catégories, par exemple les vétérans, les pensionnaires, les familles nombreuses, les militaires, les personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté, etc. On recense ainsi plus d'un millier de catégories de population qui reçoivent une aide sans que soient véritablement mises en place des procédures de garantie des droits. Ces allocations dépendent en effet de l'administration régionale ou municipale, ce qui n'induit aucune notion d'universalité des prestations.

Les allocations familiales sont octroyées sous conditions de ressources : 70 roubles par enfant et par mois, doublés pour les mères seules.

Le congé maternité est d'une année et demie rémunérée avec possibilité de le proroger d'autant sans rémunération.

En général, les prix de l'eau, de l'électricité, du transport et du téléphone restent très bas<sup>52</sup>. Le gouvernement russe a engagé une profonde réforme en matière de développement social, de santé publique et de retraite en visant une mise en œuvre en 2005.

En ce qui concerne les retraites, celles-ci reposent sur une démarche associant une allocation de base sous condition de travail financée par prélèvement sur l'impôt social unique, une participation volontaire de chaque salarié (4 % du salaire) et une épargne obligatoire pour les plus jeunes (nés après 1967), le système de gestion étant centralisé avec antenne dans les entités régionales.

Les allocations de chômage sont limitées à 17 mois et indexées sur le salaire précédent dans une fourchette de 40 à 120 dollars par mois.

La loi fédérale prévoit une protection des accidents du travail et un système de pension invalidité.

En ce qui concerne la santé, il n'existe pas de sécurité sociale en Russie, mais une médecine gratuite est assurée par l'Etat : chaque citoyen est rattaché à un complexe médical (*poliklinika*) situé dans son quartier, qui regroupe des

<sup>51</sup> Ekaterina Kalugina et Boris Najman, « *Travail et pauvreté en Russie : évolutions objectives et perceptions subjectives* », *Economie et Statistique*, n° 367-2003, p. 83.

<sup>52</sup> A Moscou et Saint-Pétersbourg, le loyer mensuel de l'appartement de 70 m<sup>2</sup> dans le centre ville s'élève à 10-20 euros environ (sous-location 200-500 euros environ), dépenses d'eau, d'électricité, de chauffage et de ménage incluses ; l'abonnement mensuel du téléphone s'élève à 2 euros par mois avec appels gratuits ; le ticket de métro coûte 30 centimes environ ; les impôts directs ne sont que 13 % des revenus.

spécialistes et des généralistes. Néanmoins à l'heure actuelle ce système est désintégré et moins efficace à cause de l'insuffisance de ressources. Parallèlement se développent des systèmes d'hospitalisation et de soins privés.

Quant aux médicaments, leur diffusion est limitée, les nouveautés sont rares, les génériques sont d'ancienne génération.

Au début des années 1990, sous l'influence des institutions internationales, il a été préconisé un ciblage des prestations destinées aux plus pauvres pour accompagner la réduction des dépenses sociales publiques, la privatisation d'une partie des secteurs de la retraite et de la santé et le désengagement des entreprises de la sphère sociale. Cette influence des institutions internationales sur l'évolution des systèmes de protection sociale et d'emploi en Russie a connu un tournant avec le krach financier de 1998 au profit d'actions mieux adaptées à la réalité russe<sup>53</sup>.

#### B - DÉMOGRAPHIE

Si les années soixante et soixante-dix ont connu une forte progression de la natalité, on enregistre un déclin démographique depuis le début des années 1990. En effet, la population de la Russie ne comptait plus, en 2002, que 144,4 millions<sup>54</sup> contre 147,5 millions en 1989.

La crise démographique trouve son origine dans la situation économique difficile qui a entraîné une chute des revenus, mais plus fondamentalement dans un sentiment de profonde incertitude quant à l'avenir. Dans ce contexte, tant la baisse de la natalité que l'augmentation de la mortalité s'avèrent préoccupantes. Le taux de fécondité n'était plus, en 2000, que de 1,2 enfant par femme, contre 1,90 en 1990. Il est aussi vrai que les **comportements familiaux** des jeunes générations tendent à se rapprocher de ceux observés en Europe occidentale : mariages tardifs, cohabitation, fécondité tardive et en baisse, etc.<sup>55</sup> Quant à l'espérance de vie, elle a enregistré un seuil inquiétant, en particulier chez les hommes pour lesquels elle n'excède plus les 60 ans. En 1990, elle était de 64 ans.

La détérioration de l'état sanitaire de la population, liée à la profonde désorganisation du système de soins explique largement cette augmentation de la mortalité : les maladies infectieuses et cardiovasculaires ne font pas l'objet d'une réelle politique de prévention et, de surcroît, ces dernières années ont vu la réapparition de certaines maladies telles que la tuberculose et la diphtérie : ainsi, le nombre de cas de tuberculose est passé de 34 à 88,5 pour 1 000 entre 1991 et 2001. En outre, l'épidémie de SIDA prend de l'ampleur en Russie. Dans son dernier rapport, l'ONUSIDA a évalué à un million le nombre de séropositifs âgés

<sup>53</sup> *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1040, novembre-décembre 2003, p. 89.

<sup>54</sup> Commission européenne, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les relations avec la Russie, février 2004.

<sup>55</sup> Alan Blum, Catherine Gousseff, « Russie. D'un recensement à l'autre », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1 035, mai 2003, p. 17, 20.

de 15 à 49 ans et le taux de progression est depuis plusieurs années parmi les plus élevés du monde. Une étude de la Banque mondiale estime que la Russie pourrait, à l'horizon 2020, compter 5,4 millions de séropositifs. Les scénarios plus pessimistes n'excluent pas que leur nombre pourrait atteindre les 13-14 millions d'individus.

De plus, l'alcoolisme demeure un véritable fléau. La consommation d'alcool pur par habitant est la plus forte au monde et près des deux tiers des hommes décédés entre 20 et 55 ans en 2000 l'étaient pour alcoolisme.

Enfin, les services d'urgence présentent de nombreuses failles. Par contre, il convient de souligner la diminution continue de la mortalité infantile, preuve que le système de soins, lorsqu'il s'agit de surveiller des personnes dans des situations bien précises, peut répondre aux besoins.

À l'heure actuelle, il semblerait néanmoins que la chute démographique ait atteint un palier, une certaine augmentation de la natalité s'ébauchant depuis 2002.

En ce qui concerne la **répartition géographique**, l'Extrême-Orient de la Russie est particulièrement touché par la baisse démographique qui dépasse largement la simple décroissance naturelle : les nombreux départs qui sont intervenus vers la Russie d'Europe contribuent au dépeuplement de cette région, ce qui n'est pas sans inquiéter les autorités russes au regard du développement exponentiel de la Chine voisine. À contrario, la population a augmenté dans les districts du Sud (Rostov) et du Centre (Moscou). Le district fédéral central affiche, avec un pourcentage de 26,2 %, la concentration la plus élevée de population du pays.

#### C - DIALOGUE ENTRE PARTENAIRES SOCIAUX

Le processus de restructuration engendre des changements sociaux qu'il s'agisse du rôle et de la place des syndicats, des entreprises ou de l'Etat. La politique de libéralisme appliquée en Russie au début des années 1990 a entraîné la diminution de la sphère étatique dans la société, la flexibilité et la pression sur les salaires, mais également l'affaiblissement des systèmes publics de protection sociale, la baisse des dépenses budgétaires considérées comme improductives, en particulier la réduction des budgets en matière de santé et d'éducation.

Dès 1985, suite à la diminution de nombre de fonctionnaires d'Etat et l'obtention par les entreprises du droit de réduire leurs effectifs, le **chômage** est apparu. C'est au début des années 1990 qu'on assiste à son explosion. Le chômage est devenu un phénomène structurel de la nouvelle économie russe. En 2000 la reprise économique a commencé à le faire baisser. En juillet de la même année les chômeurs n'étaient plus que 7,2 millions soit 10,9 % des actifs contre 12 en 1999. En juin 2001 selon la méthode de calcul du BIT ils n'étaient plus que 6,6 millions.

Se pose également la question de **l'arrêt provisoire des entreprises**, particulièrement dans l'industrie : dans plus de la moitié des cas en raison d'une difficulté pour écouler la production, de problèmes d'approvisionnement en matières premières ou en équipement, mais aussi faute de disponibilités monétaires pour les acquérir.

Phénomène quasiment inconnu dans l'économie soviétique les **grèves** se multiplient, elles affectent surtout l'industrie et l'enseignement. Les principales raisons des grèves sont généralement le niveau trop bas des salaires et le retard dans le versement de rémunérations. Néanmoins, le nombre de grèves est assez bas comparé à celui de l'Europe. Les grèves ont été nombreuses dès 1992. Le pic a été atteint en 1997 avec plus de 17 000 entreprises touchées, près de 900 000 grévistes cumulés dans l'année et 6 millions de journées de travail perdues. Depuis 1999 on assiste à un nouveau reflux en nombre d'entreprises et de travailleurs impliqués mais la durée moyenne des grèves s'est allongée. Elle dépasse maintenant une semaine<sup>56</sup>.

Juridiquement les salariés russes sont assez bien protégés. Cependant, étant donné que la plupart des emplois sont non déclarés, le code de travail n'a pas d'application effective. Bien que l'environnement libéral de l'économie induise un climat antisyndical. Le taux de syndicalisation reste assez élevé ; les travailleurs russes se sont regroupés dans trois fédérations nationales : la FNPR, syndicat indépendant le plus important qui se prévaut de 36 millions d'adhérents ; deux autres centrales syndicales, la Confédération du Travail (KTR), et la Confédération panrusse du Travail (VKT). On note également l'existence de l'Union des syndicats socialistes qui a pour objectif de s'adresser à de « nouveaux » syndiqués, de Zatchita Truda et de nombreux syndicats indépendants dans les branches professionnelles voire dans de grosses entreprises. La FNPR, VKT et KTR ont adhéré ensemble fin 2000 à la Confédération Internationale des syndicats libres (CISL). Les autres confédérations n'ont pas d'affiliation internationale.

Dans un contexte de transition vers l'économie de marché, l'héritage historique (le modèle soviétique conférait à l'organisation syndicale unique un certain nombre de fonctions : gestion directe du patrimoine social des entreprises, gestion du personnel, mission de stimulus de la production...) a pesé lourd dans le repositionnement et l'évolution du mouvement syndical russe.

La FNPR participe avec les organisations d'employeurs et les représentants du gouvernement aux travaux de la Commission tripartite de régulation qui a pour objet d'analyser les projets de loi intéressant les relations sociales et de négocier le minimum de subsistance.

---

<sup>56</sup> Claude Cabanne, Elena Tchistiakova,(2002), « *La Russie. Perspectives économiques et sociales* », Armand Colin, Paris, 2002, p. 54.

Si les organisations d'employeurs ont des contacts étroits avec l'UNICE, les syndicats de travailleurs entretiennent des relations avec la CES<sup>57</sup> et avec une centaine de syndicats à travers le monde.

La préoccupation majeure du syndicalisme s'exprime en termes de pouvoir d'achat, de revalorisation du panier de consommation servant de base au calcul du minimum de subsistance et de conditions décentes de travail.

#### D - VIE ASSOCIATIVE

En dépit de tous les obstacles à la **formation d'une société civile en Russie**, on a assisté, depuis 1991, à une croissance de l'activité des organisations indépendantes. Ce processus a été favorisé par deux éléments : l'aide occidentale aux ONG russes et l'utilisation qu'elles ont su faire des moyens de communication électronique.

La terminologie utilisée pour décrire l'activité des groupes indépendants qui forment la substance de la société civile aujourd'hui en Russie suggère d'elle-même que, pour les Russes, la société civile doit se développer en parallèle avec l'Etat et le secteur privé et non se fondre en eux. On parle alors de « **tiers secteur** » pour désigner les ONG et les organisations à but non lucratif.

Actuellement il est en fait impossible de considérer le tiers secteur indépendamment du gouvernement ou des intérêts privés, puisque nombre d'organisations qui le composent en sont issues et continuent d'en tirer des ressources. Un certain nombre d'organisations sociales ont cependant choisi de subsister en se dotant d'une identité et d'une base financière suffisante pour développer en toute indépendance des relations avec l'Etat et les milieux d'affaires.

Les Russes ont démontré historiquement leur capacité à l'auto-organisation sociale, mais l'omniprésence de l'Etat a empêché que la société civile ne s'institutionnalise et joue un rôle structurel dans le système politique. La tradition d'**étatisme**, bien ancrée en Russie, a joué son rôle. Au début des années 1990, quand des ONG ont commencé à se développer, les administrations locales ont tenté de les faire passer sous la tutelle de leur appareil administratif. Par la suite, l'attitude des dirigeants politiques locaux vis-à-vis du tiers secteur a été de lui laisser une plus grande autonomie. De leur côté, les ONG sont bien conscientes que si elles veulent réussir, elles doivent développer des relations constructives avec l'administration locale.

En outre, compte tenu de l'appauvrissement de la majeure partie de la société russe et de l'absence d'une large classe moyenne, le manque d'autofinancement réduit l'autonomie de ces organisations et pose la question de la survie de leurs activités sur le long terme. **La dépendance financière vis-à-vis des autorités locales** a conduit certains groupes à un déplacement vers

---

<sup>57</sup> À l'occasion de chaque sommet entre l'UE et la Russie, une réunion de travail est organisée entre la FNPR et la CES. Elle fait l'objet de déclarations communes.

la sphère publique, ce qui les a considérablement affaiblis en tant qu'élément de la société civile et a conduit à leur étatisation progressive. **Les associations ou les fondations russes se sont également tournées vers le secteur privé**, soit pour être directement financées par lui, soit pour le convaincre de s'engager à soutenir leur cause. Etant donné l'insuffisance des contributions gouvernementales et du secteur privé, **elles comptent aussi sur les contributions venant de l'Occident**.

Le tiers secteur occupe une place de plus en plus grande dans l'espace social. Les organisations à but non lucratif sont de différents types : caritatif, socio-politique, professionnel, religieux, écologique, droits des femmes, aide à l'enfance, aide aux entrepreneurs, aide au développement économique, culturel ou éducatif, protection de la santé et assistance médicale, jeunes ou aide aux jeunes, recherche et formation, sportif, touristique, anciens combattants ou retraités, etc.<sup>58</sup>

Le nombre d'associations, si on le compare à celui qui prévaut dans les pays occidentaux, est néanmoins assez faible. Il faut à ce propos prendre en compte le fait que la Russie ne présente pas, pour le moment, les conditions idéales à leur développement. Les incitations susceptibles d'être offertes aux partenaires potentiels et aux donateurs ne sont pas suffisantes. Or, sans celles-ci, on peut difficilement espérer un développement massif des structures de la société civile<sup>59</sup>.

Les ONG de la mouvance libérale et démocratique sont nombreuses mais très isolées tant en ce qui concerne leur champ d'action – environnement, condition féminine, œuvres caritatives, maintien de la paix, défense des droits juridiques des groupes ou des citoyens, qu'à l'intérieur de chacun de ces domaines. Les associations de mères de soldats constituent à cet égard une exception, mais si elles sont organisées en un même réseau couvrant l'ensemble de la Russie, elles n'en connaissent pas moins des contradictions et des conflits. Les organisations occidentales cherchant à encourager la constitution d'une « élite » de la société civile, développent malheureusement la concurrence entre associations.

En province, les associations régionales sont créées pour la défense d'intérêts propres et non de ceux de la société, soit avec des objectifs mal définis.

**L'attitude de la population à l'égard des ONG** pose également problème. Si le pouvoir n'a pas intérêt à les voir se développer, les citoyens ignorent souvent leur existence ou mal informés sur leurs activités, ils considèrent qu'elles travaillent en vase clos.

---

<sup>58</sup> *Problèmes politiques et sociaux*, n° 814, « *La société civile en Russie : de l'utopie à l'engagement civique ?* », p. 37-38, « *Les associations à la recherche d'une reconnaissance sociale et politique* ».

<sup>59</sup> S. Borisov, V. Sarutchev, « *Le tiers secteur dans la région de Nijni-Novgorod* », Nijni-Novgorod, 1997, pp. 8-12, cité dans *Problèmes politiques et sociaux*, n° 814, « *La société civile en Russie : de l'utopie à l'engagement civique ?* », p. 45-46.

Les ONG s'efforcent de professionnaliser leurs collaborateurs, le bénévolat en Russie n'étant pas assez développé en raison de la faiblesse du niveau de vie.

#### E - LA PARTICIPATION POLITIQUE DES CITOYENS

**La participation politique des citoyens dans le processus de décision est insuffisante.** Le régime soviétique ayant succédé directement au régime tsariste, la population n'a pas eu de véritable expérience démocratique. Le rejet de la politique trouve également ses racines dans les désillusions consécutives aux réformes. L'Etat, qui ne peut pas assurer sa fonction sécuritaire, perd la confiance de la population. Cela se traduit par une certaine passivité politique et décourage la participation aux élections.

Ce déficit est encore accentué par les résultats des politiques publiques. Avec la crise, les promesses d'amélioration de la situation économique s'estompent. La légitimation de l'Etat n'est pas suffisante pour compenser la passivité des citoyens dans le processus de décision, ce qui accentue la dégradation de l'opinion publique à son égard mais aussi vis-à-vis des normes ou valeurs occidentales.

Le 14 mars 2004 Vladimir Poutine a été réélu avec un taux de participation établi à 64 %, la décision de nommer un nouveau gouvernement à trois semaines du scrutin<sup>60</sup> ayant, alors que se faisaient jour des inquiétudes sur le taux de participation, revitalisé une campagne électorale amorphe.

Nombre d'experts ont considéré cette décision comme une tentative de se débarrasser des derniers vestiges du régime Eltsine associé au fait que le président russe a souhaité limiter la sphère d'influence des oligarques, notamment dans le champ politique.

Compte tenu de l'absence de pluralisme politique et de débat démocratique réel, constatés par les observateurs, la réélection du chef de l'Etat a pris l'allure d'un plébiscite.

#### F - SYSTÈME ÉDUCATIF

Plus de dix années après la fin de l'URSS, le système a conservé nombre de traits qui le caractérisaient. L'éducation scolaire à partir de 6-7 ans est obligatoire en Russie. À la sortie du cycle secondaire (15-16 ans), l'élève peut s'orienter vers l'enseignement technique (deux ou quatre ans) ou continuer dans un cursus scolaire pré-universitaire (deux ans)

L'attestation de fin de cycle secondaire ne correspond nullement à un baccalauréat au sens français. Les élèves reçoivent une « attestation » qui n'est autre qu'un relevé de notes (de 0 à 5) Cette « attestation » n'est pas suffisante pour entrer dans une université. Le concours d'entrée est spécifique à chaque université. L'absence d'un examen national d'entrée dans le cycle supérieur

---

<sup>60</sup> Marie Jégo et Serge Marti, « Poutine, un deuxième mandat pour redorer « sa » Russie », *Le Monde, Economie*, 9 mars 2004, p. 1.

induit des différences très sensibles entre les universités, qui sont renforcées par le manque d'unité des examens de fin de cycle.

Au bout de cinq ans d'études, l'étudiant reçoit un diplôme universitaire. Au cours des années 1990, plusieurs universités ou facultés ont adopté le système anglo-saxon : trois ans de *bakalauréat* (équivalent à l'ancien DEUG) et un cycle de trois ans de *magistratura* (correspondant à la Maîtrise). Les étudiants continuant leurs études passent alors par un cycle de préparation à la recherche, la *Kandidatskaia* au cours duquel ils peuvent présenter une thèse, plus proche de l'ancienne Thèse d'Etat en France.

L'école comme l'université peut être **d'Etat** ou **privée**. On compte aujourd'hui en Russie plus de 20 millions d'élèves et d'étudiants, dont 2,9 millions dans le système professionnel. La majorité se trouve dans le secteur public, l'on ne compte que 53 000 élèves et étudiants dans des filières privées, soit 0,26 % du total des effectifs.

Les **sommes affectées à l'éducation** ont baissé de plus de 36 % entre 1991 et 1996. Du point de vue budgétaire, le système est une des grandes victimes de la transition<sup>61</sup>. Depuis 1999 une remontée sensible des dépenses publiques dans le domaine de l'éducation se manifeste. Ceci a été accéléré à l'automne 2001, quand le gouvernement a fait de l'éducation sa priorité explicite. Une première traduction de ce changement a été un relèvement des traitements des personnels. On reste loin du niveau de 1991 et les dépenses pour l'éducation, qui n'atteignaient que 3,58 % du PIB en 2000, restent encore globalement insuffisantes. Néanmoins, le futur de l'éducation en Russie restera structuré par un grand service public.

Le système éducatif russe est au cœur des tourmentes qui affectent le pays et la société. Il est aussi une clé de son avenir. L'existence d'une population dont le niveau d'éducation est très élevé constitue l'un des meilleurs atouts de la Russie pour les années à venir.

## G - IDENTITÉ CULTURELLE

### 1. Ethnies et langues

Sur le plan ethnique, la Russie est un pays relativement homogène. Dans les frontières de la Fédération russe, on comptait, au recensement de 1989, 81,5 % de Russes mais 86,6 % des habitants déclaraient le russe comme langue maternelle. Les minorités non russes représentent 27 millions d'habitants (18,5 % de la population). **En termes de territoire**, leur place est encore plus significative : les républiques à minorités non-Russes représentent 29 % de la surface totale de la Russie, et 53 % compte tenu des *okrugs autonomes*. La

<sup>61</sup> Renaud Fabre et Jacques Sapir « *Echanges et coopérations universitaires franco-russes. Bilan, Perspectives, Propositions* » ; rapport à Monsieur le ministre de l'Education nationale », Paris, avril 2002, p. 17.

Constitution adoptée par référendum le 12 décembre 1993, est nommée du « *peuple multinational de la Fédération de Russie* »<sup>62</sup>.

D'après la Constitution (article 68), la langue officielle de la Fédération de Russie sur l'ensemble du territoire est le russe. Les républiques ont le droit d'utiliser leurs propres langues, dans les organes du pouvoir d'Etat, les organes de l'auto-administration locale, les établissements d'Etat de la république, parallèlement à la langue russe. La Fédération de Russie garantit à tous ses peuples le droit au maintien de la langue maternelle et l'établissement de conditions permettant son étude et son développement.

La question « nationale » et celle de la langue ont soulevé bien des controverses. En effet, la déclaration de la nationalité, **dans le sens d'appartenance ethnique**, était largement enracinée dans la tradition impériale, puis soviétique. La mention d'Ukrainien, d'Ouzbek ou de Tatar figurait, d'une part, sur le passeport et, de l'autre, était liée au découpage administratif territorial de l'Etat soviétique, qui reconnaissait la prédominance d'une nationalité titulaire dans les républiques autonomes. Or, la dissolution de l'URSS et la nouvelle constitution de la Fédération de Russie transforment progressivement cette situation. La nationalité n'est ainsi plus mentionnée dans le passeport, bien que cette abrogation ait fait l'objet de contestations, en particulier de la part de responsables politiques d'entités territoriales nationales, comme le Tatarstan.

Pour établir une liste de nationalités « reconnues », deux procédures ont été « négociées » entre le Goskomstat et l'Institut d'anthropologie. D'une part, un glossaire des nationalités a été réalisé, contenant environ 800 dénominations, qui cependant ne dit mot sur une éventuelle hiérarchisation des groupes ethniques ou nationaux, ni sur le regroupement possible de certains d'entre eux. D'autre part, une deuxième liste ayant pour objectif l'identification des regroupements à effectuer et des appellations des peuples à retenir lors de la publication des résultats a été réalisée.

Ainsi, après des décennies de « simplification » soviétique, la réalité de la complexité ethnographique de la Fédération de Russie, telle qu'elle a été appréhendée jusqu'à la fin des années 1920, se retrouve. Le pouvoir a tenté, depuis 1990, de reconstruire des formes de reconnaissance nationale autres que celle, administrative, née à la fin des années 1930. La loi sur « *les petits peuples indigènes* », adoptée en 1999, avait déjà étendu la liste des ethnies ayant un statut particulier et bénéficiant à ce titre de certains priviléges, notamment économiques. Le dernier recensement a permis de consolider et même d'étendre les désignations de peuples reconnus<sup>63</sup>.

Il faut néanmoins noter que certaines républiques, régions ou districts (*okrug*) autonomes, influencés par l'accession des républiques fédérales de l'URSS à l'indépendance, ont tenté de modifier la conception même des

---

<sup>62</sup> Voir annexe n° 1.

<sup>63</sup> *Le Courrier de pays de l'Est*, n° 1 035, mai 2003, pp. 23-25.

équilibres institutionnels de la nouvelle Fédération. Deux entre elles, le Tatarstan<sup>64</sup> et la Tchétchénie ont déclaré leur indépendance, bien que les ethnies non-russes soient minoritaires dans leurs propres régions, l'application du concept de souveraineté ne peut que renforcer les risques d'une fracture entre les Russes et les minorités ethniques.

## 2. Religion

La Fédération de Russie est multiconfessionnelle. Les religions présentes au sein du pays sont : l'orthodoxie, le bouddhisme, le bouddhisme lamaïste et l'islam sunnite. Les catholiques ne sont que 300 000.

La religion a été strictement limitée et contrôlée dans la période soviétique par le pouvoir central. Dès le début de la transition la liberté des cultes a été rétablie. Non seulement l'Eglise orthodoxe a recouvré sa force mais de nombreuses sectes sont apparues. La première moitié des années 1990 ayant connu une véritable explosion religieuse, la loi du 19 septembre 1997 sur « *la liberté de conscience et les associations* » a affirmé la nécessité pour qu'une association religieuse soit reconnue en Russie d'avoir quinze ans d'existence dans le pays ce qui interdit à de nombreuses confessions comme les Baptistes, les Adventistes, etc., de fonder des écoles, de diffuser leur littérature, etc.

L'Eglise orthodoxe, quant à elle, a subi des critiques : manque de résistance au régime communiste, collusion avec le KGB. Mais elle est de très loin la force religieuse principale et tend à retrouver son omniprésence. Pour beaucoup, être russe signifie être orthodoxe.

L'Eglise orthodoxe n'a cessé d'affirmer son emprise et de jouer un rôle croissant notamment sur le monde politique. En province, l'évangélisation reste forte. Au sein de l'Eglise, un courant de type fondamentaliste voire intégriste est apparu. Il tend à assurer l'omnipotence de l'orthodoxie non pas tellement auprès des autres religions traditionnelles de la Russie, que vis-à-vis des autres confessions chrétiennes. Il existe de même la volonté au sein de l'église orthodoxe de rendre obligatoire un enseignement religieux, quitte à accepter que les parents qui souhaitent que leurs enfants demeurent athées leur fassent suivre à la place un cours de morale laïque<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Les Tatares ont consenti à rester dans la nouvelle Russie à condition qu'il soit admis qu'ils forment un Etat souverain qui, en déléguant une partie limitée de ses compétences, fonde la Fédération russe.

<sup>65</sup> Claude Cabanne, Elena Tchistiakova (2002), « *La Russie. Perspectives économiques et sociales* » , Armand Colin, Paris 2002, pp. 57-58.

## IV - POLITIQUE EXTÉRIEURE

### A - OUVERTURE À L'OUEST

#### 1. Fin 1980 - début 1990

Fin 1980 - début 1990 le prestige de l'URSS a évolué, grâce aux réformes de Gorbatchev et à la politique d'ouverture de l'URSS vers l'Europe. Jusque là réputée communiste et totalitaire, l'URSS se déclare attachée à l'idéal démocratique et à l'Etat de droit. Classée économie planifiée, l'URSS poursuit un discours de réformes en faveur de l'économie de marché. Crainte comme menace militaire, l'URSS multiplie les propositions de désarmement. Foncièrement négative dans les dernières années de Brejnev, assombrie par la chasse aux dissidents et la guerre en Afghanistan, son image s'est positivée. Après les années de rupture, fin 1980 les autorités soviétiques modifient quelque peu leurs approches vis-à-vis de la Communauté européenne en tant que partenaire politique et économique. La Russie veut être un pays du monde occidental, y être intégré et échapper aux pesantes « orientales » ou « asiatiques »

C'est dans ces conditions qu'en novembre 1991 a été constitué le nouveau gouvernement de la Russie, dirigé par le Président Eltsine.

#### 2. Début des années 1990 : la nostalgie de la puissance

Après la dissolution de l'URSS, la Russie se proclame « l'Etat continuateur », celui qui, face au monde, reprend la place de celui qui l'a précédé. C'est ce qu'a plaidé Boris Eltsine le 31 janvier 1992 au Conseil de sécurité de l'ONU réuni en sommet des chefs d'Etat. La Russie a assumé l'héritage et les obligations que l'URSS avait contractées. De plus, Eltsine assignait à son pays la responsabilité de liquider définitivement le totalitarisme et les menaces pesant sur la paix. Les représentations internationales, les liens avec les sept pays les plus industrialisés et l'entrée au FMI sont autant de signes qui ont été entendus. La Russie est ainsi reconnue par le monde des puissants, notamment par le « G7 » et la Communauté européenne, comme « *un Etat semblable aux autres* »<sup>66</sup>.

Pour la Russie l'établissement d'un partenariat stratégique et la reconstitution d'une relation bilatérale privilégiée avec les Etats-Unis répond à son désir d'être reconnue comme une grande puissance.

Forts de leurs moyens financiers, les Américains ont pu imposer à la Russie leur modèle constitutionnel. La Russie a eu besoin des Etats-Unis à cause de leur poids dans les institutions financières internationales, notamment au FMI et à la Banque mondiale.

---

<sup>66</sup> Carrère d'Encausse H, « *Victorieuse Russie* », Fayard, Paris, 1992, p. 341.

Sur le plan idéologique, les dirigeants russes ajoutent l'ambition d'être reconnus comme puissance démocratique, moderne, différente par nature de l'ex-URSS et donc habilitée à entrer dans la communauté des Etats occidentaux. Compte tenu de la prudence des pays européens vis-à-vis de la nouvelle Russie qui pour eux reste encore trop marquée par le fonctionnement antérieur de l'URSS, les nouvelles élites russes sont tentées par le modèle américain libéral, les Etats-Unis étant perçus comme différents de l'Europe.

### 3. Deuxième moitié des années 1990 : le repli de la Russie

Dans la deuxième moitié des années 1990, la Russie constate qu'elle n'occupe plus, au sein de la politique extérieure américaine, une place de premier plan, et que les Etats-Unis n'entendent pas prendre en compte son avis sur un certain nombre de dossiers des relations internationales sur lesquels Moscou estime avoir des intérêts en jeu. **La Russie comprend donc la nécessité de contribuer à la consolidation d'un monde multipolaire, par opposition à un ordre mondial unipolaire déterminé par le rôle premier de la puissance économique et militaire américaine<sup>67</sup>.** Après sa nomination en 1996, le ministre des Affaires étrangères, Evgueni Primakov, cherche à garantir qu'en matière de sécurité, son pays exercera une influence à tous les niveaux décisionnels, y compris avec l'OTAN.

Les divergences apparaissent au printemps 1997 (la Russie proteste contre l'**élargissement de l'OTAN à l'Est**, élargissement qui modifie le poids des forces militaires sur le territoire européen et présente un défi pour sa sécurité<sup>68</sup>), puis en mars-juillet 1999 (la **campagne militaire de l'OTAN en Yougoslavie**), l'opération *Forces alliées* au Kosovo corroborant les craintes de Moscou. La crise du Kosovo réduit la marge de manœuvre de Primakov : l'OTAN entreprend en effet une action sans consulter la Russie. Suite à cette crise, la Russie suspend ses liens avec l'OTAN. Après avoir tenté de mobiliser le Conseil de sécurité à la fin du mois de mars 1999 contre l'opération de l'OTAN, elle se trouve isolée<sup>69</sup>. Cependant la Russie ne s'oriente pas vers un repli hostile. Son rôle de médiateur avec la Yougoslavie est révélateur d'une volonté de rester positivement engagée en Europe<sup>70</sup>. En outre, la Russie critique plutôt les Etats-Unis et les pays de l'UE qui ont participé activement aux actions contre la Serbie mais l'UE elle-même est toutefois épargnée par la critique russe.

<sup>67</sup> Facon I., « *Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne* », *Fondation pour la Recherche*, n° 28, septembre 2002, p. 4.

<sup>68</sup> En 1999, la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque sont entrées à l'OTAN. En outre, en 1979 et 1990 des forces militaires russes ont été déplacées vers les zones conflictuelles en Asie centrale (d'abord en Afghanistan, ensuite à cause de problèmes au Caucase).

<sup>69</sup> S. Lavrov dans *Nezavisimaya gazeta*, 30 mars 1999.

<sup>70</sup> D. Lynch, « *La Russie face à l'Europe* », *Cahiers de Chaillot*, n° 60, mai 2003, p. 33.

#### 4. Années 2000 : la fin de l'isolement

**La stratégie de Vladimir Poutine** visant à rompre avec l'isolement de la Russie entraîne une participation active du pays aux organisations internationales et aux structures d'intégration régionale ainsi qu'à la dynamique des relations bilatérales. Ces orientations, paraissent motivées par la conviction que la marginalisation internationale relative de son pays tient en premier lieu à son retard économique, social et technologique. Dans ce contexte, son espoir est qu'une intégration progressive des structures russes dans les structures occidentales représente la voie la plus vertueuse pour dépasser, à plus ou moins long terme, ces distorsions<sup>71</sup>.

En effet, **Vladimir Poutine tire plusieurs conclusions de la série d'échecs de l'année 1999** (son isolement après la crise du Kosovo et la guerre en Tchétchénie). Premièrement, les règles du jeu international mises en place après la seconde Guerre mondiale et pendant la guerre froide disparaissent, d'autres voyant le jour mais sans la collaboration ni la participation de la Russie. De plus, la mondialisation économique et financière et l'intégration européenne se sont réalisées rapidement et indépendamment de la Russie. La Russie considère alors qu'elle n'a plus d'influence et qu'elle est isolée.

En janvier 2001, Vladimir Poutine déclare que la politique étrangère de la Russie « *doit nous permettre de concentrer nos efforts et nos ressources autant que possible sur les missions économiques et sociales de l'Etat* »<sup>72</sup>. Selon lui, la Russie a gaspillé trop d'énergie à vouloir empêcher des évolutions sur lesquelles elle n'avait finalement que très peu de contrôle. Le gouvernement a pris conscience du lien qui existe entre la situation intérieure et la situation extérieure : il faut mettre fin au cercle vicieux de l'isolement de la Russie et de sa faiblesse interne, qui fait obstacle à un consensus en matière de réformes et renforce des forces politiques radicales.

Le parcours actuel du président semble rappeler la priorité qu'il attache au facteur économique dans la conduite de la politique extérieure dont la conception semble reposer sur l'idée que des changements et des réformes substantielles seront impossibles si la Russie ne parvient pas à attirer des ressources extérieures et à inscrire son développement dans un cadre international favorable.

Corollaire de la priorité accordée à la politique nationale, V. Poutine a besoin d'un environnement extérieur prévisible et favorable, il veut davantage de certitude dans les relations internationales. Igor Ivanov insista sur ce point dans un entretien accordé aux *Izvestia* le 10 juillet 2002, dans lequel il déclarait que la période d'incertitude de la Russie en matière de politique étrangère était terminée : « *au début des années 1990, nous étions à un stade de recherche et de flottement, ne sachant pas s'il fallait être avec l'Europe, avec l'Asie ou*

<sup>71</sup> Facon I., « *Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne* », *Fondation pour la Recherche stratégique*, n° 28, septembre 2002, p. 9.

<sup>72</sup> Ministère des Affaires étrangères, Moscou, 29 janvier 2001.

*quelqu'un d'autre* »<sup>73</sup>. Selon le chef de la diplomatie, ces hésitations ont pris fin, la Russie étant désormais alignée avec l'Occident ; du reste, les menaces extérieures pour la Russie ne viennent plus de l'Ouest, mais du Sud et de l'Est<sup>74</sup>. Renonçant à sa quête de multipolarité, la Russie cherche davantage aujourd'hui à faire partie du « pôle » euro-atlantique qu'à être l'un des « pôles » mondiaux.

La politique du nouveau président met en valeur les signes d'un retour de son pays sur la scène internationale : remboursement anticipé de la dette, rencontres au sommet, défense des intérêts des grands entrepreneurs russes...

Moscou s'efforce également de renouer avec l'OTAN<sup>75</sup>, dont il reconnaît qu'elle demeure un acteur majeur sur la scène de la sécurité et sera donc un « partenaire nécessaire ». Ses objections à la première vague d'élargissement de l'OTAN n'ayant fait que l'isoler, Moscou souhaite rester un acteur en Europe au moment où l'OTAN doit se prononcer sur une prochaine vague d'élargissement, à l'égard de laquelle la Russie maintient une attitude négative. Le Kremlin veut une interaction qui soit davantage structurée par les rapports avec les membres européens de l'OTAN (onze des quinze Etats membres de l'UE d'alors sont également membres de l'Alliance), que par une relation trop exclusive avec les Etats-Unis, très détériorée et déséquilibrée.

Les attentats du **11 septembre 2001** ont bouleversé le contexte des relations Russie-Etats-Unis-UE.

Les positions de la Russie, de la France et de l'Allemagne ont évolué vers une convergence contre l'invasion de **l'Irak** en 2003. Ce tournant montre l'émergence d'une identité stratégique entre certains pays de l'UE et la Russie. Tout cela ne fait que convaincre Moscou une fois de plus que des Etats membres de l'UE peuvent être des partenaires frustrants aussi bien que des alliés importants pour des questions vitales de sécurité internationale, comme en témoignent les positions conjointes alors élaborées par Paris, Berlin et Moscou.

**Néanmoins si la politique de la Russie a pris un tournant européen décisif, le maintien d'une relation privilégiée avec les Etats-Unis reste important.**

---

<sup>73</sup> Jeremy Bransten, *Izvestia*, Prague, 11 juillet 2002.

<sup>74</sup> Lynch D., « *La Russie face à l'Europe* », *Cahiers de Chaillot*, n°60, mai 2003, p. 11.

<sup>75</sup> La visite de M. Robertson en Russie a marqué le début d'une nouvelle période qui a duré jusqu'au 11 septembre 2001, pendant laquelle V. Poutine a rétabli des relations officielles avec l'Alliance dans tous les domaines.

## B - LA RUSSIE ET L'UNION EUROPÉENNE

Moscou considère comme importants ses rapports avec l'UE, rapports dont les dimensions politiques et de sécurité restent cependant à la traîne des aspects économiques et commerciaux et subordonnés aux relations avec les Etats-Unis. Pendant la première moitié des années 1990, la politique européenne de la Russie est donc largement déterminée par le « facteur américain »<sup>76</sup>.

Compte tenu de la préoccupation américaine de la politique russe, et en l'absence de réelle stratégie politique de la part de l'UE, l'influence européenne en Russie du début des années 1990 est limitée. Il existe des divergences entre les acteurs communautaires (Etats membres ou agents économiques) et les Russes, qui attendent que l'UE parle d'une seule voix et ont des difficultés à négocier avec douze Etats simultanément. **Les Européens se montrent prudents vis-à-vis de la Russie. Alors que la Russie désirait ouvrir largement son marché intérieur, les pays occidentaux ont eu tendance à se montrer protectionnistes à son égard.**

La controverse sur le statut qui sera accordé à leur économie par l'UE est déterminante pour les Russes, qui réclament par ailleurs un meilleur accès de leurs produits au marché communautaire. Le manque de clarté de la Communauté sur la politique vis-à-vis de la Russie crée un décalage avec les attentes russes. Le texte même de l'APC, signé le 24 juin 1994 après de longs mois de négociations apparaît comme un compromis fragile. L'accord a institutionnalisé le dialogue politique entre la Russie et l'UE, mais ce dialogue n'a pas de consistance : **la Russie considère l'UE comme un partenaire économique plutôt que politique.**

De même, Moscou est irrité par le fait que l'UE a clairement donné la priorité, dans ses initiatives à l'Est, au rapprochement avec les pays de l'Europe centrale et orientale plutôt qu'aux relations avec la Russie. De fait, les accords souscrits par l'UE avec les PEKO (accords d'association) sont plus « importants », dans la hiérarchie des accords de l'UE avec les pays non-membres de l'UE, que l'APC proposé à la Russie<sup>77</sup>. Ce décalage a une incidence très importante pour les dirigeants russes au moment où ils cherchent à obtenir de la communauté internationale la reconnaissance de l'importance du rôle que leur pays peut jouer dans les affaires internationales et, en particulier, européennes.

Après l'échec des réformes imposées par le FMI et la crise de 1998, la présidence autrichienne dans sa déclaration au nom de l'UE, en septembre 1998,

---

<sup>76</sup> Facon I, « *Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne* », *Fondation pour la Recherche Stratégique*, n° 28, septembre 2002, p. 3.

<sup>77</sup> Dans le domaine économique, l'APC est en retrait par rapport aux accords avec les dix PEKO car il ne comporte pas de clauses de libre-échange et ne mentionne pas davantage la possibilité d'adhésion à l'UE.

a invité la Russie à s'engager sur la voie d'une « économie sociale de marché »<sup>78</sup>. La crise a représenté pour l'Europe une opportunité pour accélérer la définition d'une politique globale de l'UE en Russie. Après 1998, l'UE propose sa propre analyse de la crise, fondée sur une critique des politiques ultra-libérales menées par le gouvernement russe au début des années 1990, tout en rappelant que « *la responsabilité principale de mettre fin à la crise incombe aux russes eux-mêmes* »<sup>79</sup>. La Commission propose également des conseils politiques aux autorités russes, l'appui à l'établissement d'institutions de régulation et la prise en compte des conséquences sociales de la crise. L'UE accélère également la formalisation d'une stratégie politique vis-à-vis de la Russie, inexistante jusque là. L'UE exprime ainsi sa vision d'une Russie arrimée au continent européen. Cet effort européen donne lieu à **une stratégie commune avec la Russie** adoptée au Conseil européen de Cologne en juin 1999<sup>1</sup>. Elle témoigne une nouvelle fois de l'importance de la Russie pour l'Union<sup>80</sup>.

Cependant, après l'échec des réformes imposées par les occidentaux, les Russes ont une attitude très négative vis-à-vis de ces derniers. Le gouvernement fait preuve d'une attitude défensive vis-à-vis des Européens sur la question des **réformes internes**. Il est gêné dans la mise en œuvre de réformes économiques, souhaitées par l'UE, par de nombreux blocages budgétaires et politiques (en particulier à cause de ses relations difficiles avec la Douma). La prise de conscience par les Russes de l'inutilité des réformes lancées par les gouvernements de Boris Eltsine pendant les années 1990, la guerre en Tchétchénie largement critiquée par les Européens et la perspective déstabilisatrice des prochaines élections présidentielles en 2000, créent une atmosphère tendue, d'où une stagnation du partenariat sur les plans politique et économique.

Il existe alors **un déséquilibre dans les relations avec l'UE qui se caractérisent avant tout par la dimension économique alors que les relations parallèles avec les Etats-Unis privilégient la dimension politique et de sécurité**.

**Par la suite, la politique économique poursuivie par le président Poutine paraît être en partie motivée par le désir de développer un partenariat économique avec l'UE.** Dès octobre 1999, alors qu'il n'est encore que Premier ministre, il présente la « Stratégie de développement des relations de la Russie avec l'UE pour le moyen terme (2000-2010) » à l'occasion du sommet UE-Russie d'Helsinki, ce qui montre son attachement à une approche positive vis-à-vis de l'UE. Cette stratégie en grande partie consacrée aux aspects économiques de la relation confirme cependant la dynamique de celles-ci vers un

<sup>78</sup> Conseil européen de Vienne, 11-12 décembre 1998, Conclusions de la présidence, Bulletin de l'Union européenne, n° 12, 1998, point I 22.

<sup>79</sup> Commission européenne, « *The situation in Russia* », dans *Information à la presse* 98/787, 3/09/1998.

<sup>80</sup> Delcourt L., « *La politique de l'union européenne en Russie (1990-2000). De l'assistance au partenariat ?* », L'Harmattan, Paris, 2001, p. 82.

partenariat plus substantiel avec l'Union européenne dans les domaines politique et de sécurité<sup>81</sup>.

Il est à noter que le nouveau président russe n'a pas par ailleurs de connections avec l'élite des hommes politiques qui ont développé l'« americanocentrisme » en Russie au début de la transition. Les différents membres importants de l'Exécutif ont tout comme lui un **profil européen**, ce qui constitue une ressource supplémentaire pour sa ligne de rapprochement avec l'UE. Des négociations importantes sont de même engagées sur un projet d'espace économique commun.

Vladimir Poutine montre également sa volonté de construire le partenariat avec l'UE sur de nouvelles bases, dans le souci de **dépasser le déséquilibre entre les dossiers économiques et les aspects de politique et de sécurité**. Au lendemain de la crise du Kosovo, le dialogue avec l'OTAN est difficile, voire impossible. Vladimir Poutine pense pouvoir compenser ce désaccord à travers un lien qu'il veut privilégier avec l'UE. Les responsables russes espèrent qu'il sera, dans ce cadre, reconnu à la Russie une influence plus évidente compte tenu de la proximité géographique, amenée à se consolider avec l'élargissement de l'UE, et des interdépendances économiques entre les deux acteurs, même si celles-ci sont asymétriques, et au désavantage de la Russie.

Le programme de politique étrangère de la Fédération de Russie, adopté par décret présidentiel fin juin 2000, place l'UE comme deuxième priorité régionale, après la CEI, dans les efforts diplomatiques de la Russie. Les rédacteurs traduisent la volonté du Kremlin d'appréhender les relations avec l'UE sur un mode stratégique : il s'agit de développer avec elle « *une coopération intensive, cohérente et de long terme, à l'abri des aléas de la conjoncture* ».

En octobre 2001, lors de la rencontre annuelle Russie/UE à Bruxelles, le président exprime la volonté de la Russie d'intégrer l'OMC et de resserrer les liens avec l'UE. Le Président Poutine et les représentants de l'UE s'accordent également sur des mesures de coopération plus substantielles à mener et des discussions s'engagent par ailleurs sur les investissements en Russie. Le représentant russe auprès de la Commission européenne devrait avoir désormais des rencontres mensuelles avec le Comité de politique et de sécurité, responsable de la coordination de la politique étrangère et de défense.

Il existe de même des efforts diplomatiques déployés par le président Poutine envers les pays de l'UE. Dans son discours annuel au Parlement en avril 2002, il a insisté devant les parlementaires russes sur le fait que « *l'importance de la poursuite des efforts pour établir un partenariat avec l'Union européenne s'accroît irrémédiablement* », en soulignant qu'une « *ligne d'intégration avec l'Europe devient l'une des orientations clef de notre politique extérieure* ».

---

<sup>81</sup> Facon I., « *Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne* », *Fondation pour la Recherche Stratégique*, n° 28, septembre 2002. p. 5.



## CHAPITRE II

### LA RUSSIE ET L'ÉLARGISSEMENT

#### **I - LES RELATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE AVEC LA RUSSIE : DES RELATIONS INCONTOURNABLES**

Après la désintégration de l'Union soviétique, lorsque ses ex-républiques ont engagé leurs propres processus de réformes politiques et économiques, l'Union européenne s'est trouvée confrontée à la nécessité de renégocier avec chacun de ces pays de nouveaux accords.

L'enjeu était particulièrement important dans le cas de la Russie, compte tenu notamment de sa taille ainsi que de son poids économique et militaire.

Au moment de la dissolution de l'URSS, l'Union européenne n'a toutefois pas su faire montre d'une stratégie d'ensemble cohérente vis-à-vis de ce pays et en l'absence de stratégie politique clairement définie, les instruments du premier pilier<sup>82</sup> ont occupé une place centrale dans le dispositif de l'UE à l'égard de la Fédération de Russie. Le programme d'assistance technique lancé en 1990 à la suite du Conseil européenne de Rome, en fut l'outil privilégié.

Dans sa communication du 6 février 1992, la Commission, consciente de l'importance stratégique de cette partie de l'Europe, reprend précisément les conclusions du Conseil de Rome et propose de créer, à l'usage des anciennes Républiques soviétiques, un nouveau type d'accord. Celui-ci serait « *un modèle intermédiaire de coopération, comportant à la fois une coopération économique et financière très étendue, une clause évolutive et un dialogue politique* ».

La volonté affichée par la Communauté de conclure rapidement l'accord avec la Russie ne pouvait cependant dissimuler de profondes hésitations quant au type de politique à mettre en place vis-à-vis de ce pays.

L'absence de vision précise du contenu à lui donner – liée aux divergences entre acteurs communautaires – greva les négociations : à cet égard, la principale difficulté résida dans le statut à reconnaître à l'économie russe : économie d'Etat

---

<sup>82</sup> Les activités de l'UE reposent sur trois piliers. Le premier pilier est celui de la CEE qui se fonde sur la coopération communautaire traditionnelle. C'est ici que sont traitées les questions concernant le marché intérieur et les "quatre libertés", c'est-à-dire la liberté de circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux. La coopération communautaire couvre aussi, par exemple, les questions agricoles, l'environnement, la concurrence et la politique commerciale. Le premier pilier comprend également la coopération économique et monétaire, c'est-à-dire la réalisation de l'Union économique et monétaire, l'UEM. Le deuxième pilier est constitué par la Politique extérieure et de sécurité commune, la PESC. Le troisième pilier comprend la coopération policière et pénale. C'est surtout dans le pilier CEE que les institutions européennes ont une compétence normative, c'est-à-dire le droit d'établir des actes juridiques et de légiférer. Au sein du troisième pilier, le Conseil peut prendre des décisions cadres d'harmonisation. Le traité d'Amsterdam a renforcé les possibilités de la Cour de justice des Communautés européennes de traiter les questions du troisième pilier.

ou économie de marché. *In fine* l'accord avec la Russie fut d'abord défini par « opposition » aux accords signés avec les pays d'Europe centrale

#### A - LES ACTIONS DE COOPÉRATION ET DE PARTENARIAT : DES ACQUIS DÉJÀ IMPORTANTS

##### **1. L'accord de partenariat et de coopération, pierre angulaire des relations**

###### *a) L'accord initial*

À ce jour, la pierre angulaire des relations bilatérales entre l'Union européenne et la Russie repose sur l'accord de partenariat et de coopération, signé à Corfou en juin 1994 pour une durée de dix ans renouvelable, et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1997.

D'emblée, il convient de souligner l'importance des termes choisis pour dénommer cet accord et par delà même pour définir la nature des relations que ces deux blocs entendent développer.

L'accord de partenariat et de coopération se propose d'aller plus loin dans ses objectifs que l'accord de commerce et de coopération de 1989 qui présidait alors aux relations entre les deux ensembles : ce texte constituait le fondement juridique de leurs relations et il avait en tout cas déjà permis à l'Union d'apporter, par un large éventail de mesures, son soutien à la transition de la Russie vers la démocratie et l'économie de marché, illustrant en cela l'importance qu'elle accordait au processus de réformes lancé. Il avait en outre permis d'initier un dialogue politique qui s'était traduit par des rencontres périodiques à différents niveaux.

De fait, cet accord de partenariat revêt une configuration singulière dans la mesure où il ne peut être assimilé ni à un classique partenariat de développement, ni aux accords d'association, ni davantage à « l'association partenariale » avec les pays tiers méditerranéens. Rien n'empêcherait cependant qu'il puisse à terme tendre vers une de ces configurations.

L'accord de partenariat et de coopération constitue, sur le fondement de valeurs et d'objectifs réciproquement partagés, le cadre institutionnel, politique et administratif à partir duquel doivent se dessiner et se déployer les différentes formes de coopération entre la Fédération de Russie et l'Europe.

L'institution d'un Etat de droit et le respect des droits de l'Homme sont énoncés dès le préambule de l'accord et la nécessité de l'instauration d'un dialogue politique, comme devant contribuer à l'émergence d'un faisceau de convergences dans les domaines économique, de politique internationale ou encore de l'exercice des libertés fondamentales, figure dans l'article premier de ce texte.

Quant au fond, l'accord vise à l'institution d'un dialogue fructueux pour les deux parties et au développement d'actions de partenariat dans un nombre non négligeable de domaines.

**Le volet économique et commercial** ainsi que le **volet sur le dialogue politique** occupent donc une place centrale.

Pour ce qui concerne le premier volet, l'APC vise à la promotion du commerce et à l'amélioration de la qualité de l'environnement pour les investissements, avec pour finalité une intensification des relations économiques entre l'UE et la Russie. À terme, l'objectif est de parvenir à réunir les conditions nécessaires à la création d'une **zone de libre-échange** entre la Russie et l'Union européenne.

Dans le cadre de l'APC, les deux partenaires se sont réciproquement confirmés le statut de « **nation la plus favorisée** », bien que ce fût au demeurant déjà le cas dans le cadre de l'accord de commerce et de coopération de 1989.

C'est le seul Accord de partenariat et de coopération signé par l'UE avec un pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI) qui affiche l'abandon de la condition de « pays à commerce d'Etat ». Considérant la Russie comme un Etat doté d'une économie en transition, l'APC formule en conséquence des propositions pour libéraliser le commerce.

L'APC pose le principe du démantèlement immédiat et intégral des **restrictions quantitatives aux échanges**<sup>83</sup>. Toutefois, certaines exceptions sectorielles devaient, notamment pour les exportations de produits textiles, agricoles et métallurgiques, donner lieu à la signature d'accords séparés<sup>84</sup>.

À ce propos, un nouvel accord sur l'acier après celui paraphé en 1997 est entré en application en juillet 2002. Un accord sur les produits textiles a également été conclu en 1998.

De même, il doit contribuer à faciliter l'implantation de sociétés et d'activités de services dans un certain nombre de secteurs en Russie et au sein de l'Union européenne.

En parallèle, la Russie pour ce qui la concerne doit œuvrer à l'harmonisation de sa législation avec celle de la Communauté européenne en matière de normes et de certifications, de droit de la concurrence, de droit de l'entreprise, de droit bancaire, de code fiscal, de services financiers, et de législation douanière.

L'APC contient en outre des dispositions qui ont pour but d'assurer la protection adéquate des droits de la propriété intellectuelle comme le copyright, les brevets, les marques et le dessin industriel. À cet égard, la Russie affiche la

<sup>83</sup> Ainsi que le fait l'article XI du GATT. Article 15 de l'APC.

<sup>84</sup> Commission européenne, DG IA, « *A short guide to the Agreement on Partnership and Cooperation* » signé à Corfou le 24 juin 1994 par l'Union européenne et la Fédération de Russie, Moscou, 1994, p. 7.

volonté d'adopter un niveau de protection similaire à celui qui existe dans l'Union européenne.

Outre le champ économique à proprement parler, l'accord de partenariat et de coopération met l'accent sur un certain nombre de secteurs au bénéfice desquels la coopération doit être renforcée : les transports, l'énergie, les télécommunications, l'environnement, la culture.

Enfin, le domaine de la justice et des affaires intérieures doit également donner lieu à de fortes actions de partenariat : la prévention d'activités illégales, le trafic de drogue, le blanchiment d'argent et le crime organisé sont plus particulièrement ciblés. Le plan d'action arrêté en juin 2000 pour combattre le crime organisé s'inscrit dans cette perspective.

En ce qui concerne le **dialogue politique**, l'accord pose, dès son premier article, le principe de son renforcement et de son **institutionnalisation** à différents niveaux<sup>85</sup>. Ainsi, l'accord prévoit des rencontres régulières destinées à favoriser une meilleure compréhension réciproque ainsi qu'une approche plus précise, par les deux parties, des principaux enjeux, priorités, objectifs et problèmes.

On notera que le dialogue politique comporte également un dispositif visant à favoriser la **Résolution des conflits locaux**. Il prolonge en cela les aides existant par ailleurs, destinées à soutenir la transition démocratique et la mise en œuvre des droits de l'Homme.

À cet égard, on observera que l'APC contient une clause particulière relative aux **droits de l'Homme** applicable en matière de procédures de consultation lors de difficultés, d'interprétation contestée d'une situation relative aux droits de l'homme, ou encore de mise en œuvre d'une procédure spécifique de règlement des différends en cas d'urgence<sup>86</sup>.

Pour mener à bien le dialogue et faciliter l'instauration de contacts aux différents niveaux, l'accord de partenariat et de coopération définit les modalités de concertation entre les deux partenaires :

- deux sommets bi-annuels au plus haut niveau entre le Président de la Fédération de Russie et les Présidents de la Commission et du Conseil dont la vocation est de donner l'impulsion et les orientations nécessaires au développement et à l'approfondissement des relations : en mai et novembre 2002, se sont respectivement tenus les sommets de Moscou puis de Bruxelles ; en 2003, il y a eu notamment le sommet de Saint-Pétersbourg (31 mai) auquel participèrent les futurs nouveaux Etats membres de l'Union et le sommet de Rome en novembre ; le 21 mai 2004, s'est tenu le sommet de Moscou.

<sup>85</sup> Höbl K., Müller H., Schaper A., sous la direction de Schmitt B., « *L'UE et la réduction de la menace en Russie* », *Cahiers de Chaillot*, n° 61, juin 2003, p. 18.

<sup>86</sup> Bayou C., « *Les relations entre l'Union européenne et la Russie : vers une nouvelle frontière* », <http://www.upmf-grenoble.fr/curei/cahiers/16/bayou.pdf>.

- un conseil permanent de partenariat qui se réunit au niveau des ministres compétents une fois l'an et qui est chargé d'examiner l'ensemble des questions relatives à l'application de l'accord ainsi que tous les sujets d'intérêt commun ;
- enfin, les comités de coopération au niveau des hauts fonctionnaires qui se tiennent en tant que de besoin alternativement en Russie et dans l'un des pays de l'Union. Ils sont au nombre de neuf et ils permettent d'aller plus avant dans l'instruction des thématiques ;
- une commission parlementaire mixte qui réunit des représentants du Parlement et de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

Pour sa part, le gouvernement russe a créé en son sein une Commission interdépartementale pour les relations avec l'Union européenne.

En termes de bilan, si l'accord de partenariat et de coopération n'a pu qu'œuvrer, malgré des divergences, à une meilleure compréhension réciproque, il n'en demeure pas moins qu'au-delà des déclarations politiques ambitieuses et l'élaboration de stratégies - « *stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie* » et « *stratégie à moyen terme de la Russie par rapport à l'Union européenne* » et d'une interdépendance croissante -, les résultats sont mitigés. Telle est la conclusion à laquelle est parvenue la Commission, et qu'elle a exprimée en février 2004, dans sa communication au Conseil et au Parlement. La structure de l'APC « n'est ni dépassée, ni épuisée » mais les institutions de l'APC apparaissent insuffisamment souples et opérationnelles, ce qui aboutit à freiner la mise en œuvre des objectifs du partenariat. De même, l'APC pâtit d'une insuffisante lisibilité de la ligne de conduite de la Commission.

La Commission souligne « *qu'il est nécessaire d'accroître la coordination et la cohérence de l'Union européenne dans tous ses domaines d'activités, en envoyant à la Russie des messages clairs et dénués d'ambiguïté* ». La nécessité d'un réel renforcement de la coordination des politiques de l'Union à l'égard de la Russie est désormais d'autant plus souhaitable que lors du sommet de Saint-Pétersbourg, tenu sous présidence grecque, il a été décidé de l'établissement de **quatre « espaces communs »** - un « espace économique commun », un « espace commun de liberté, de sécurité et de justice », un « espace commun de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure » ainsi qu'un « espace commun de recherche et d'éducation ».

*b) L'accord de partenariat et de coopération à l'aune de l'élargissement*

**• L'extension de l'APC**

La Russie a toujours souligné le caractère positif des relations avec l'UE et l'importance de cet espace qui constitue pour elle le principal partenaire commercial. En même temps, la Russie a toujours insisté sur la nécessité d'une prise en compte des intérêts russes dans les initiatives et les évolutions futures de l'UE.

Dans cette perspective, l'extension de l'APC aux dix futurs Etats membres a été au cœur des préoccupations de la Russie. Cet accord régit l'ensemble des relations entre l'UE et la Russie sur des sujets aussi variés que les droits de l'homme, la sécurité, le commerce ou la culture. Lors du dernier sommet UE/Russie, en novembre 2003 à Rome, la Russie avait d'ailleurs exprimé son refus d'une extension automatique de cet accord.

La Russie craignait entre autres que ses **intérêts commerciaux** avec chacun des pays de l'Europe centrale et orientale et les pays baltes issus de l'ancien bloc soviétique puissent être lésés.

Plus précisément ses inquiétudes ont été formalisées, en février 2004, dans un document adressé à la Commission européenne énumérant **quatorze sujets** de préoccupation pour lesquels elle souhaitait des garanties de la part de l'UE avant son prochain élargissement. Elles s'ajoutent aux contentieux bilatéraux traditionnels (la ratification du protocole de Kyoto, les droits de survol de la Sibérie, etc.). Les inquiétudes russes portaient notamment sur les relations commerciales, l'industrie, les ressources énergétiques, le commerce de matériaux nucléaires, le développement durable, le transit de marchandises de l'enclave de Kaliningrad vers la Russie, la situation des minorités russes dans les pays baltes ou encore l'instauration d'un régime sans visa entre l'UE et la Russie<sup>87</sup>. La Russie avait demandé également un délai supplémentaire, au minimum le 1<sup>er</sup> juin, ainsi qu'une application « provisoire » de l'Accord.

Les positions se sont rapprochées, suite aux négociations entre la Russie et l'UE, les **22-23 avril 2004 à Moscou**, notamment sur trois dossiers principaux liés à l'élargissement : l'accès à l'enclave de Kaliningrad, les nouveaux tarifs douaniers entre la Russie et l'UE et le statut des minorités russophones en Lettonie et en Estonie.

De son côté, M. Prodi a souligné la nécessité d'ouvrir le marché européen aux compagnies russes et le fait que la Russie et l'UE doivent réunir leurs marchés énergétiques. Il a insisté de même sur la ratification par la Russie du **protocole de Kyoto** sur la réduction des gaz à effet de serre (une plus grande flexibilité est perceptible du côté russe depuis que le ministère de l'Economie a reconnu que ses effets économiques ne seraient pas forcément défavorables à la Russie) en offrant en échange l'aide de l'UE pour l'adhésion de la Russie à l'OMC.

Les discussions à Moscou n'ont pas permis de sceller un accord sur la déclaration politique qui doit accompagner le protocole d'extension de l'APC aux dix pays adhérents, même si les positions se sont rapprochées. Ce protocole a été signé le **27 avril 2004 à Luxembourg** au cours du Conseil permanent de partenariat UE/Russie. Parallèlement, une déclaration conjointe y a été approuvée.

---

<sup>87</sup> « UE/Russie : « La Russie veut obtenir des garanties de l'UE pour protéger ses intérêts dans les dix pays adhérant à l'UE le 1<sup>er</sup> mai 2004 », Communication de la Commission européenne, Bruxelles, 2 février 2004, (*Agence Europe*).

En ce qui concerne les revendications économiques et commerciales de la Russie (Moscou arguait jusqu'ici qu'elle allait perdre une grande partie de son commerce traditionnel avec les dix nouveaux membres en raison de leur inclusion dans le régime commercial, douanier et anti-dumping de l'UE), la déclaration conjointe commence par la constatation (appuyée par les deux côtés) que les droits de douane imposés à partir du 1<sup>er</sup> mai dans les dix nouveaux pays membres aux importations en provenance de la Russie vont diminuer, en moyenne de 9 à 4 %, ce qui signifie des « conditions plus favorables pour le commerce ». Après cette introduction, la déclaration conjointe annonce une série de mesures concrètes visant à aider certaines industries russes à faire face à la nouvelle situation après l'élargissement de l'UE, notamment :

- des mesures transitoires (jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2007) pour les droits à l'importation frappant les exportations russes d'aluminium vers la Hongrie ;
- une augmentation du quota pour l'importation d'acier russe dans l'UE élargie ;
- des mesures spéciales applicables aux principales procédures anti-dumping en cours contre certains produits russes, l'objectif étant d'éviter un « impact trop important et trop rapide » sur les flux commerciaux traditionnels. Il a aussi été convenu que les procédures anti-dumping toujours en cours dans les dix pays adhérents seront abolies dès le 1<sup>er</sup> mai ;
- la garantie que les contrats de fourniture de matériaux nucléaires existants entre la Russie et les dix pays adhérents resteront en vigueur et valables au-delà du 1<sup>er</sup> mai, à condition que les nouveaux pays membres notifient ces contrats à la Commission (conformément aux règles Euratom) ;
- la libre circulation des marchandises (y compris de l'énergie) entre Kaliningrad et le reste du territoire russe. Le transit de marchandises sera libre et ne sera soumis à aucune restriction ou procédure superflue. Ce transit sera exempté de droits de douane et d'autres taxes liées au transit (à l'exception des frais de transport). Des restrictions au transit de marchandises pourront être introduites seulement pour des raisons de sécurité publique, protection de la santé humaine, etc. ;
- les facilités existantes entre la Russie et les dix adhérents pour l'octroi de visas seront maintenues au-delà du 1<sup>er</sup> mai, à condition qu'elles ne soient pas contraires aux législations européenne et russe. L'UE et la Russie confirment aussi leur intention de faciliter réciproquement l'octroi de visas et de poursuivre les pourparlers sur l'abolition de l'obligation de visa à long terme.

Ainsi, la Russie pourra tirer parti du potentiel qu'offrira l'élargissement de l'UE pour accroître ses échanges avec l'UE élargie, le potentiel industriel étant important et les règles du jeu les mêmes pour tous. Le passage de 15 à 25 entraîne pour la Russie des enjeux non seulement commerciaux : elle négocie désormais avec un bloc de pays et non plus dans le cadre de relations bilatérales.

Cependant, la Russie n'est pas parvenue à faire inclure dans cette déclaration un engagement formel de l'UE et des trois pays baltes à faire davantage pour l'intégration sociale et le respect des droits des **minorités russophones** vivant dans ces pays. L'UE et la Russie considèrent que l'adhésion des pays Baltes à l'UE constitue en elle-même déjà une « solide garantie » pour la protection des droits de l'homme et les personnes appartenant à des minorités.

Ce protocole doit être ratifié par la Douma après que soit effectué un bilan de son application sur six mois.

Les problèmes restant en suspens (adhésion à l'OMC, ratification du protocole de Kyoto et mise en place des quatre espaces communs définis au sommet de Saint-Pétersbourg en mai 2003) ont été reporté au sommet Russie/UE du 21 mai 2004.

#### • Le cas particulier de Kaliningrad

D'une superficie de 15 100 km<sup>2</sup>, entouré par la Pologne et la Lituanie, le territoire de Kaliningrad compte près d'un million d'habitants, dont 430 000 dans la capitale, Kaliningrad. Du temps de l'URSS, Kaliningrad (l'ancienne Königsberg) était un centre militaire clos et le siège de la marine soviétique en mer Baltique<sup>88</sup>. La région a perdu sa dimension stratégique dans les années 1990 et a subi un déclin économique notable qui s'est accompagné d'une transformation de l'économie régionale : les industries liées au secteur militaire se sont considérablement affaiblies, tout comme le secteur de la pêche, qui constituait une activité économique majeure. Aujourd'hui, le pétrole et l'extraction de l'ambre<sup>89</sup> constituent les principales industries de la région. Située au confluent de plusieurs frontières, Kaliningrad se prête à toutes sortes d'activités informelles. Si le niveau de vie moyen de la population est inférieur à celui du reste de la Russie, l'économie souterraine permet partiellement de le compenser. En outre, en vertu du statut de « zone économique spéciale » accordé en 1996, les entreprises locales peuvent importer hors droits de douane des marchandises pour les exporter, avec une valeur ajoutée plus ou moins élevée, vers le reste de la Russie, en réalisant des bénéfices au passage. Ce régime a attiré beaucoup de capitaux russes en provenance de Moscou, mais aussi de Lituanie et de Pologne. Ces préférences douanières ont généré des emplois.

<sup>88</sup> Communication de la Commission au Conseil, « *L'UE et Kaliningrad* », Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 17 janvier 2001, annexe, p. 12.

<sup>89</sup> Kaliningrad renferme environ 90 % des ressources mondiales d'ambre.

### - La circulation des personnes

Du fait de l'entrée de la Lituanie et de la Pologne dans l'UE, la Russie possède un territoire « à l'intérieur » de l'UE, ce qui pose le problème du transit des personnes et des marchandises entre ce territoire et le reste de la Russie. Moscou s'est préoccupé de cette question, au principe du droit fondamental de la libre circulation des personnes et des marchandises au sein du pays. Le transit est important : près de 600 000 personnes ont été concernées en 2003 dont 300 000 par avion. Aussi l'obligation de visa imposerait aux consuls européens la délivrance d'un nombre important de visas chaque jour

Un certain nombre de dispositions ont été convenues pour garantir, avec un minimum d'obstacles bureaucratiques, le transit des personnes entre Kaliningrad et la Russie continentale. L'UE et la Russie manifestent par ailleurs conjointement une volonté politique d'œuvrer dans le sens de l'instauration d'une exemption de visa.

Dans l'attente de l'instauration d'un tel régime, la Russie avait proposé, à titre de solution provisoire, une « procédure simplifiée » pour le transit des citoyens russes voyageant à destination ou en provenance de Kaliningrad : des trains et des bus directs transitant par la Lituanie selon des horaires et des itinéraires autorisés.

Aux termes du compromis de septembre 2002<sup>90</sup>, le transit de citoyens de Kaliningrad sera effectué avec des visas à entrées multiples délivrés par les consulats ou avec visas à entrée unique délivrés avant le voyage ou à la frontière<sup>91</sup>, à un coût symbolique mais nécessairement avec un passeport international. Un traitement plus souple est accordé à certaines catégories telles que les routiers.

En ce qui concerne la proposition de mettre en place des trains et des bus « directs » et rapides, les travaux d'investissements nécessaires prendront du temps et la Lituanie aura besoin d'un soutien financier important pour pouvoir les mener à bien. En tout état de cause, la décision concernant cette solution ne pourrait être prise que par l'UE élargie sur la base d'un examen approfondi et après la levée des obstacles techniques.

S'agissant de la question de l'exemption de visa, d'après la Communication de septembre 2002, l'abolition du régime de visas implique un renforcement de la coopération en matière de criminalité et d'immigration clandestine ainsi que la conclusion d'un accord de réadmission.

---

<sup>90</sup> Communication de la Commission au Conseil, « *Kaliningrad : Transit* », Commission des Communautés européennes, Bruxelles, le 18 septembre 2002.

<sup>91</sup> Cette procédure n'est généralement pas recommandée en raison de la longueur des formalités, qui freinerait la circulation aux frontières.

### - La circulation des marchandises

Le principe applicable le 1<sup>er</sup> mai 2004 est que celles-ci ne seront pas pénalisées par des délais, des restrictions ou des augmentations de droits de douane supplémentaires, sauf en cas de « *sécurité publique ou de protection de la santé et de la vie des êtres humains, et de la protection de la propriété commerciale, industrielle et intellectuelle* ».

Dans ce nouveau contexte, Kaliningrad pourrait devenir, comme l'a suggéré la Russie, un laboratoire des futures relations russo-européennes. L'UE peut contribuer au développement économique de la région, au renforcement de l'Etat de droit et de la mise en œuvre des principes de saine gestion, en particulier par le développement des institutions et de la société civile. Il est également nécessaire de porter attention à l'environnement, en particulier sur la réduction de la pollution de l'eau, et à l'état de santé de la population, surtout en ce qui concerne les maladies contagieuses.

Les instruments communautaires (TACIS) continuent d'occuper une place privilégiée au regard de la situation spécifique de Kaliningrad : le soutien au secteur privé (restructuration des entreprises et développement de la zone franche), la coopération transfrontalière (amélioration des infrastructures frontalières, facilitation du transit, renforcement de la lutte contre le crime organisé, développement du port...).

De même, plusieurs Etats membres de l'UE, notamment les pays voisins, ont mené des actions en faveur de Kaliningrad, en lui accordant une assistance technique aux niveaux fédéral et local<sup>92</sup>.

Il n'en reste pas moins nécessaire de développer auprès des opérateurs une effective politique de connaissance des règles en matière de transport, d'accompagner les nécessaires mutations en termes d'équipements (camions frigorifiques, wagons couverts...) et d'envisager les aides à la construction d'un aéroport international (2007), voire à la concrétisation de l'autoroute vers Berlin.

### c) Le nouveau voisinage

Il convient de rappeler enfin que la Commission a adopté le 11 mars 2003 une communication dans laquelle elle appelle à un renforcement des relations avec la Russie, l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie mais aussi avec les pays du Sud de la Méditerranée, sous l'appellation « *L'Europe élargie - voisinage, un nouveau cadre avec nos voisins de l'Est et du Sud* ».

Le Conseil européen de Thessalonique (juin 2003) a approuvé les orientations proposées par la Commission en insistant sur le fait que les nouvelles politiques de voisinage ne doivent pas affecter le cadre actuel des relations de l'UE avec la Russie.

---

<sup>92</sup> Communication de la Commission au Conseil, « *L'UE et Kaliningrad* », Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 17 janvier 2001, annexe III, p. 20.

Le 13 octobre 2003, la Commission a proposé les grandes lignes de sa stratégie pour sa politique de voisinage. L'objectif principal de la politique européenne de voisinage est de « *créer un espace fondé sur des valeurs communes (paix, liberté, prospérité)* » et d'offrir une chance d'accroître le potentiel économique, social et politique de l'Europe. En contrepartie des réformes politiques et économiques qu'ils réaliseront, l'Union offre aux pays en question la perspective d'une meilleure participation au marché intérieur<sup>93</sup>, sur le modèle de l'Espace économique européen, avec une première dans le cas des voisins de l'Est, à savoir la conclusion d'accords de libre-échange et de coopération, tels qu'il en existe déjà en partie avec les pays riverains de la Méditerranée.

L'intérêt indiscutable de l'UE consiste à assurer ses frontières extérieures. Ainsi, les nouveaux voisins de l'Union devront s'engager à coopérer dans la lutte contre l'immigration clandestine et conclure à cette fin des accords de réadmission. La coopération dans le domaine des affaires intérieures et de la justice ainsi que la lutte contre le crime organisé et la corruption doit être intensifiée. En contrepartie, la circulation aux frontières sera améliorée et rendue plus transparente par des accords relatifs à des dispositions locales en matière de visas.

La base juridique actuelle, ancrée dans le Traité, pour la conclusion d'**accords de partenariat et de coopération** ne doit pas être élargie mais mieux exploitée. Des plans d'action doivent être élaborés sur cette base pour chaque pays voisin ou chaque région ; ils doivent permettre de concrétiser l'interaction entre la réalisation de réformes et l'accès au marché intérieur de l'UE. La question d'une perspective d'adhésion est délibérément tenue à l'écart, ce qui signifie qu'elle ne fait l'objet d'aucune décision, ni dans un sens favorable, ni dans un sens défavorable. À cet égard, il convient de s'en tenir à l'article 49 du traité CE, qui figure comme article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 dans le projet de Constitution européenne, selon lequel « *l'Union est ouverte à tous les Etats européens qui respectent ses valeurs et qui s'engagent à les promouvoir en commun* ».

Pour sa part, le gouvernement russe, considérant qu'il s'agit d'une initiative unilatérale de l'UE, semble plus soucieux de donner un réel contenu aux quatre espaces communs et ce d'autant que cette démarche lui apparaît plus respectueuse de l'importance de la Russie, tant sur le plan économique que géopolitique au regard d'autres partenaires concernés par l'initiative « nouveau voisinage ».

---

<sup>93</sup> C'est-à-dire une participation aux quatre libertés (libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux).

## 2. La dimension septentrionale de l'Union européenne

L'Europe du Nord revêt une grande importance pour l'Union européenne. En effet, cette région est dotée d'importantes ressources naturelles et d'un potentiel humain et économique loin d'être négligeable. De plus, l'élargissement de l'Union européenne en 1995 est venu accentuer sa proximité géographique avec ces terres du Nord et de l'extrême Nord de l'Europe. Mais elle est aussi confrontée à des difficultés de taille, à savoir de très grandes distances, l'administration de zones peu peuplées au climat rigoureux, la sauvegarde de populations autochtones et d'entités culturelles menacées de disparition.

Reconnue officiellement par l'Union européenne au Conseil de Luxembourg en 1997, la dimension septentrionale a fait l'objet d'un rapport présenté par la Commission au Conseil européen de Vienne en décembre 1998. Les lignes d'actions présentées par le Conseil de Ministres ont été entérinées par le Conseil européen de Cologne en juin 1999 et une conférence des ministres des Affaires étrangères a été consacrée à la Dimension septentrionale en novembre 1999 à Helsinki.

La dimension septentrionale fait partie intégrante de la politique extérieure de l'Union et son objectif est de contribuer au renforcement de la sécurité, de la stabilité et de la prospérité de la région par une coopération plus étroite entre l'Union européenne et ses voisins nordiques, à savoir les deux pays non-membres de l'Union - l'Islande et la Norvège -, le Groenland et la Russie. Les trois pays baltes et la Pologne sont désormais membres de l'Union.

Dans cette perspective, un premier plan d'action fut adopté en juin 2000 pour la période 2000-2003 et différents secteurs d'intervention ont été ciblés. Sans prétendre à l'exhaustivité, on mentionnera les infrastructures et notamment les transports, l'énergie et les télécommunications, l'environnement et la sûreté nucléaire, l'éducation, la recherche, la formation et le développement des ressources humaines par l'instauration de programmes d'échanges et de jumelages, la santé publique et les services sociaux, par une amélioration des systèmes de santé, la coopération transfrontalière, le commerce et l'investissement transfrontaliers, la lutte contre la criminalité transfrontalière ainsi que le désenclavement de Kaliningrad.

À cet égard, il convient de souligner que si ces espaces du Nord sont riches de potentialités, ils sont aussi confrontés à des enjeux de taille. Ainsi, l'environnement est menacé : la pollution de l'eau et de l'air atteint un niveau inquiétant et les ressources naturelles, telles que le gaz, le pétrole, les ressources minières, les forêts et la pêche sont à l'évidence exploitées dans des conditions peu respectueuses des équilibres écologiques. De plus, la sûreté actuelle des centrales nucléaires, l'absence d'installations de stockage adéquates tout comme de traitement des déchets radioactifs et des combustibles nucléaires irradiés se révèlent réellement préoccupantes, en particulier pour la santé publique et le développement durable de la région.

Lors de la présidence suédoise au printemps 2001, une nouvelle initiative a d'ailleurs été lancée, « *le Partenariat pour l'environnement de la Dimension septentrionale* », principalement orienté vers certaines régions du Nord-Ouest de la Russie.

La dimension septentrionale n'est pas un programme destiné, en premier lieu, à l'aide publique. Il n'est pas question de créer des institutions ni de dégager de nouveaux crédits, mais de mieux coordonner, en visant une plus grande cohérence, les objectifs et les moyens, notamment financiers, qui existent au sein et en dehors de l'Union européenne. Son objet essentiel est de créer les conditions permettant les investissements du secteur privé dans les secteurs qui sont stratégiquement importants du point de vue de l'économie de la société.

On ajoutera que toutes les actions susceptibles d'être mises en œuvre doivent l'être dans le cadre des accords tels que l'APC et des instruments juridiques et financiers communautaires existant comme les programmes TACIS, PHARE, INTERREG, SAPARD et ISPA.

Quant aux actions, elles doivent être menées en concertation avec les autres structures de coopération opérant dans la région, notamment le Conseil euro-arctique de la mer de Barents (CEAB) et le Conseil arctique.

**La coopération dite de Barents** couvre un large espace qui comprend les trois provinces les plus septentrionales de la Norvège, la province de Norrbotten et de Västerbotten en Suède, la province de Laponie et d'Oulu en Finlande, les provinces de Mourmansk et d'Arkhangelsk, la République de Carélie et la République autonome de Komi en Fédération de Russie. Elle a été lancée en 1993 à l'initiative du gouvernement norvégien, par la Déclaration de Kirkenes (Norvège) et ses principales instances sont le **Conseil euro-arctique de Barents** (CEAB) composé des ministres des Affaires étrangères et le Conseil régional représentant les gouverneurs locaux et les responsables autochtones. Cette **structure de coopération à deux niveaux dans la région de la mer de Barents est unique en son genre : en effet, la coopération au niveau des Etats est complétée au sein du Conseil de la région de Barents par des contacts entre les provinces, les régions et les autres entités administratives et territoriales.**

Elle comprend sept membres : la Finlande, le Danemark, l'Islande, la Norvège, la Suède, la Fédération de Russie et la Commission européenne, ainsi que neuf observateurs : le Royaume-Uni, France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Pologne, les Etats-Unis, le Canada, le Japon et l'Italie.

La région de Barents représente donc une approche nouvelle de l'action collective dans l'Arctique, en combinant les efforts de pays appartenant ou non à l'OTAN et à l'Union européenne et ses deux conseils jouent un rôle non négligeable dans l'intégration de la Russie au sein des structures de coopération de l'Union européenne.

Lors de la 9<sup>ème</sup> session du CEAB qui s'est tenue les 2 et 3 octobre 2003 à Umeo (Suède), l'accent a été plus particulièrement mis sur la nécessité du renforcement de la coopération transfrontalière et économique, le développement du commerce et des investissements, la lutte contre les nouveaux défis et les nouvelles menaces dont le trafic d'êtres humains, l'amélioration des infrastructures et des transports aux frontières, la protection de l'environnement, l'accroissement de la sécurité nucléaire et radiologique et la coopération entre services de sauvetage, le développement des échanges entre les jeunes.

Quant au **Conseil de l'Arctique, mis en place à Ottawa, le 19 septembre 1996**, il constitue une instance intergouvernementale de haut niveau comprenant huit membres : le Canada, le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Fédération de Russie, la Suède et les Etats-Unis. L'Association des minorités du Nord de la Sibérie et de l'extrême-Est de la Fédération de la Russie, la Conférence circumpolaire des Inuits, le Conseil Saami (Japon) et l'Association internationale Aleut participent également de manière permanente aux travaux de ce Conseil.

Si l'Union européenne n'est pas représentée en tant que telle au Conseil de l'Arctique, ses travaux ne peuvent néanmoins la laisser indifférente dans la mesure où deux de ses membres siègent au sein de cette instance et où cette dernière traite de certaines problématiques communes telles que la protection de l'environnement, le développement durable ou encore l'exploitation raisonnée des ressources, etc.

Grâce aux programmes et projets communs, les acteurs non gouvernementaux interviennent de plus en plus dans la coopération concrète, tant locale que régionale, des régions septentrionales.

### **3. Les programmes de coopération**

- **TACIS**

L'Union européenne ainsi que ses Etats membres sont les principaux fournisseurs d'aide à la Russie. Instrument financier d'assistance technique, le programme TACIS a été créé en décembre 1991 avec pour objectif d'encourager « l'établissement de conditions favorables à l'économie de marché » et de « renforcer la démocratie ». On rappellera que c'est en 1990, à l'occasion des sommets de Dublin et de Rome, que l'Union européenne a reconnu que les réformes économiques lancées par l'Union soviétique étaient fondamentales pour la promotion de la paix et de la stabilité en Europe et dans le reste du monde et qu'il convenait en conséquence d'accompagner les efforts de la Russie par diverses aides. Parmi celles-ci figuraient une aide alimentaire d'urgence, des crédits garantis destinés à l'importation de denrées alimentaires, mais aussi et surtout **un programme d'assistance technique** dont la finalité était de « soutenir les mesures prises par les autorités soviétiques pour mener à bien la réforme et le redressement de l'économie soviétique ».

L'idée initiale d'une telle assistance à l'URSS émanait de la France et de l'Allemagne avant que **la Commission ne se l'approprie progressivement**. Elle proposa alors au Conseil de mettre en place un programme communautaire d'assistance technique sur le modèle du programme Phare créé en 1989 pour l'Europe centrale.

De fait, si l'Union européenne a peiné à élaborer un nouveau cadre politique pour ses relations avec la Russie, au contraire elle a su rapidement asseoir son programme d'assistance technique ; TACIS devint au demeurant distinct, dans ses structures de gestion de la direction Phare, dès 1993. Constat doit être fait que **la Commission a su exploiter l'aide accordée à la Russie pour s'affirmer comme un acteur majeur de la scène communautaire mais également internationale**<sup>94</sup>.

**L'objectif du programme TACIS** est de veiller à aider les pays de l'ex-URSS ainsi que la Mongolie<sup>95</sup> à réaliser chacun leur processus de transition, à consolider leurs structures démocratiques et juridiques, et à développer leur économie de marché. Pour ce qui concerne plus particulièrement l'ex-URSS, il est devenu, avec la mise en œuvre de l'APC, **l'outil privilégié d'une coopération** dans des domaines allant du conseil pour l'adoption de législations économiques à la fourniture d'un savoir-faire technique, dans le but à terme d'une l'intégration économique plus complète entre la Russie et les pays de l'UE.

Au fil du temps, l'accent a également été mis sur les réformes institutionnelles, juridiques et administratives et cet outil doit *in fine* contribuer à faciliter l'intégration de la Russie dans l'OMC.

La première programmation de TACIS, dite TACIS I, couvrait la période 1991-1999 et comprenait de grands projets, mais aussi de petits projets appelés « bistro » qui correspondaient à la mise en œuvre de micro-projets répondant à des besoins locaux, ainsi que des projets dits « TACIS démocratie ». Le soutien de TACIS vise principalement à transmettre un savoir-faire et une expertise aux organisations des pays partenaires (bénéficiaires). Le programme n'investit pas dans des projets concrets de reconstruction ; les fonds sont alloués à des experts et à des organes de contrôle selon différents modes : l'organisation de sessions de formation, la collaboration ou le jumelage entre organisations, ou encore le détachement de spécialistes européens dans les pays partenaires.

---

<sup>94</sup> Le Conseil européen lui reconnaît d'ailleurs pleinement ce rôle « *Cette décision [la décision du Conseil d'inviter la Commission à formuler des propositions d'assistance] tend à confirmer le rôle de la Commission sur le plan international* ». *Bulletin des Communautés européennes*, n° 6, 1990, point I 19.

<sup>95</sup> Les pays partenaires sont les douze nouveaux Etats Indépendants (NEI) : Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Kazakhstan, Kirghistan, Moldavie, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine, Ouzbékistan; plus la Mongolie. (les ex-Républiques de l'Union soviétique, moins les Etats Baltes, ainsi que la Mongolie).

TACIS s'adresse donc, en premier lieu, via une procédure d'appels d'offres, aux sociétés d'ingénierie ou de conseil, voire le cas échéant à des organismes publics, des associations ou des ONG.

Une des caractéristiques de TACIS est de reposer sur une double approche : une approche sectorielle qui est certes prédominante mais qui se conjugue avec des actions transversales répondant à des impératifs géographiques ou aux besoins de certaines catégories de populations.

Aussi dès 1991, des **régions prioritaires** furent sélectionnées pour mettre en place dans ces zones des programmes cohérents, fondés sur le choix d'un secteur particulier d'activités fonction des atouts de la région bénéficiaire. Le choix de miser sur des régions résulta d'une volonté affichée d'accroître l'efficacité de l'aide, mais aussi sa visibilité. Il reste qu'au-delà de cette ambition, le choix de régions prioritaires obéit à plusieurs impératifs. En premier, la Communauté opta pour les régions les plus avancées dans les réformes (par exemple Saint-Pétersbourg au début des années 1990). Ensuite, le choix des régions pilotes répondit à des motivations économiques : la sélection de la Sibérie occidentale fut dictée par la richesse en ressources naturelles de cette aire géographique). Enfin, la position stratégique de certaines régions put également conduire à les privilégier : tel fut le cas de Kaliningrad ainsi que la partie nord-ouest de la Russie en 1995, date de l'entrée de la Finlande dans l'UE<sup>96</sup>.

Mais cette volonté explicite de prendre en compte les niveaux régional et local reposait aussi sur des motivations implicites. La Communauté espérait ainsi développer des relations horizontales avec les régions sans nécessairement devoir passer par le centre.

L'approche communautaire releva enfin d'une volonté d'insérer les régions russes dans l'économie mondiale et de resserrer leurs liens avec leurs homologues européennes. Dans cette perspective, la Communauté institua d'ailleurs des sous-programmes dont le but fut de développer les liens entre certains acteurs européens et leurs homologues russes<sup>97</sup>.

En ce qui concerne le montant des dotations allouées, ce sont quelque 4,2 millions d'euros qui ont été affectés entre 1991 et 2001 à l'ensemble des pays de la zone concernée et la Russie a, pour sa part, reçu 30,2 % (soit 1,27 million d'euros) du total des fonds (hors programmes régionaux). Par comparaison, les cinq pays d'Asie centrale n'ont perçu, à eux seuls, que 7,4 % du total de ces fonds. Il convient néanmoins de souligner qu'à côté des programmes nationaux,

---

<sup>96</sup> Delcourt L., « *La politique de l'union européenne en Russie (1990-2000). De l'assistance au partenariat ?* », L'Harmattan, Paris, 2001, p. 149.

<sup>97</sup> Les programmes Démocratie : initiative de Productivité pour les stages de formation en Europe occidentale pour des cadres d'entreprises russes ; European Senior service Network pour les échanges entre les cadres retraités des entreprises européennes et leurs homologues russes (entreprises privatisées) ; Tempus (*Trans-European Scheme for Higher Education*) pour les échanges inter universitaires.

28,3 % des fonds TACIS ont été octroyés dans le cadre de programmes régionaux, lesquels ont vocation à favoriser les actions de coopération entre Etats bénéficiaires, en particulier dans le secteur nucléaire, la réforme de l'administration publique, les transports.

Le bilan qui peut être tiré, au vu des objectifs initialement fixés et de l'impact attendu des actions engagées dans le cadre de cette première vague de programmation, reste cependant nuancé. Les résultats les plus tangibles, selon les évaluations menées par la Commission, auraient été obtenus en matière de restructuration des entreprises et de ressources humaines : ces deux secteurs se sont d'ailleurs vu octroyer près de 39 % des financements TACIS attribués à la Russie. Le domaine de la sécurité nucléaire n'a pas été non plus négligé puisqu'il a perçu quelque 20,2 % des fonds, ce qui a permis de lancer l'élaboration d'une nouvelle législation sur la sûreté nucléaire, de mettre en place de nouvelles instances indépendantes de réglementation, de fournir des équipements en vue de relever le niveau de la sûreté dans les centrales et enfin d'aider à l'émergence d'une culture d'entreprise axée sur le caractère fondamental de la sécurité. Ainsi, si certains succès ont pu être enregistrés, il reste que la lenteur de la mise en œuvre des réformes sur le terrain tout autant que les insuffisances intrinsèques au programme TACIS ont été des freins à une pleine efficacité des actions. À cet égard, quatre types de griefs sont généralement formulés à l'encontre du programme TACIS :

- des objectifs imprécis et peu adaptés aux réalités du terrain : le caractère par trop général des objectifs retenus pour parvenir à l'instauration d'une économie de marché et d'une réelle démocratie, et ce malgré l'énoncé de cinq axes prioritaires, a conduit, singulièrement au cours des premières années, à une sélection de projets difficilement viables et à une dispersion préjudiciable des dotations. Le principe d'une programmation pluriannuelle afin d'éviter les à-coups dans la conduite des actions ne semble cependant pas encore être pleinement concluante ;
- **une gestion par trop centralisée au profit de la Commission** : si on ne peut contester la préoccupation légitime de cette dernière de vouloir s'assurer de la bonne destination des fonds dans un pays où la situation politique, économique et sociale demeure volatile, cette concentration du pouvoir de décision entre les mains de la Commission a toutefois abouti à ce que les procédures d'instruction des projets jusqu'à leur mise en œuvre s'étirent sur une durée beaucoup trop longue (jusqu'à 18 mois). De même, les délais pour le versement des dotations ont pu atteindre jusqu'à cinq ans et, plus généralement, les fonds accordés ont à peine atteint 75 % du budget total. Cette centralisation de la programmation a par ailleurs eu pour conséquence certaines distorsions entre la perception par les responsables de l'instruction des dossiers au sein de la Commission des besoins réels et celle des acteurs de terrain ne retrouvant pas dans le cahier des

charges - devenu caduc - la traduction des attentes exprimées au niveau local. Enfin, la centralisation s'est accompagnée d'un manque de transparence général, qu'il s'agisse des critères devant présider aux appels d'offres, de la transparence dans la gestion des dossiers ou encore de la présentation des résultats obtenus ;

- **des instruments pour partie inadaptés** : les canaux de transmission de l'assistance qu'ont été ceux utilisés traditionnellement dans le cadre de l'aide au développement se sont *in fine* révélés peu adaptés dans un contexte de transition post-communiste et non de pays *stricto sensu* en voie de développement. De surcroît, il est très vite apparu que 60 à 70 % des dotations communautaires profitaient essentiellement aux cabinets occidentaux, sous forme d'honoraires versés à leurs consultants et experts, lesquels, il convient de le souligner, peuvent équivaloir à la moitié voire les deux tiers de la somme allouée à un projet TACIS. Cet état de fait n'a pas été sans susciter des réserves et même une certaine forme de déception de la partie russe dans la mesure où les émoluments versés à ses propres experts sont, par contre, d'un niveau très inférieur : leur total n'a jamais dépassé 10 % du budget total de TACIS. De même, ce sont souvent toujours les mêmes gros cabinets, parce qu'ils ont la capacité et le savoir-faire pour répondre aux appels d'offres qui remportent la compétition, d'autant que les projets TACIS doivent souvent se faire sur des avances de fonds ;
- **des dotations modestes** : entre 1991 et 1999, la Russie n'a reçu que 0,97 euro par habitant dans le cadre du programme TACIS. En d'autres termes, le montant total attribué à la Russie sur la même période n'excédait pas 0,38 % de son PIB pour la seule année 1999. Par comparaison, dans le cadre du programme Phare, les pays d'Europe centrale et orientale ont perçu en moyenne 2,1 % de leur PIB. Dans ce contexte, le programme TACIS est souvent perçu par les Russes comme relevant de l'ordre du symbolique plutôt que d'une réelle volonté d'œuvrer en commun pour bâtir un partenariat porteur d'ambitions partagées.

**Afin de remédier aux imperfections et défaillances du premier programme TACIS et donc de rendre plus opérationnelle la seconde vague de programmation**, le Conseil a adopté, en janvier 2000, un nouveau règlement pour la période 2000-2006, avec pour objectif que « TACIS II » apparaisse de plus en plus comme l'instrument de réalisation des projets adoptés dans le cadre de l'APC et de moins en moins comme un programme d'assistance à caractère strictement technique. Il est d'ailleurs énoncé dès le préambule le principe de la nécessité d'une réelle articulation entre TACIS, l'accord de partenariat et de coopération et la stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie. Plus que par le passé, les projets conduits dans le cadre de la programmation TACIS doivent être une déclinaison des priorités affichées dans

l'accord de partenariat et de coopération. Dans cette perspective, le Conseil européen de décembre 1999 avait acté le fait que la définition et la programmation par la Commission des objectifs de TACIS et de l'APC devaient être conduites simultanément. Parallèlement, le nouveau règlement comporte une clause suspensive reprenant celle figurant dans l'APC.

Pour autant, les deux textes restent dans une certaine mesure, au regard du sens à donner à la notion de coopération, en décalage : l'APC appréhende cette notion dans une acception large et elle recouvre un nombre élevé d'orientations jugées comme prioritaires tandis que le nouveau règlement de TACIS demeure, pour ce qui le concerne, attaché à une définition très circonscrite de la notion de coopération.

Doté d'une enveloppe de 3 138 millions d'euros pour les six années d'exécution du programme, les actions doivent s'articuler autour d'objectifs moins nombreux et donc plus ciblés dans le but de parvenir à des résultats plus tangibles. Ces actions doivent par ailleurs et dans toute la mesure du possible reposer sur des projets bâtis de telle façon qu'ils atteignent une envergure suffisante pour avoir un impact significatif.

Dans cette configuration, six domaines d'intervention prioritaires ont été retenus :

- **le soutien aux réformes institutionnelles, juridiques et administratives.** La réforme institutionnelle, juridique et administrative couvre l'organisation et les politiques des pouvoirs publics à l'échelon national, régional et local, la mise en place et le fonctionnement du système judiciaire, le développement des compétences notamment des professionnels du droit ainsi que l'aide à l'émergence d'une société civile ;
- **le soutien au secteur privé et l'aide au développement économique.** L'appui apporté au développement du secteur privé et de l'économie doit encourager l'esprit d'entreprise et concourir à la densification du tissu des petites et moyennes entreprises, notamment au travers de partenariats industriels ; le développement du système bancaire et financier et la mise en place d'un cadre économique adapté émargent également à cette rubrique ;
- **le soutien à la gestion des conséquences sociales de la transition.** Il s'agit de prendre en compte les conséquences sociales de la transition à la lumière des effets de la restructuration industrielle et de soutenir pour ce faire la réforme des systèmes de santé, de retraite, de sécurité sociale et d'assurance, ainsi que de favoriser la définition de mesures de reconversion ;
- **le développement de réseaux d'infrastructures de transports, de communication et de pipe-lines ;**

- **la promotion de la protection de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles** : l'accent doit être mis sur l'alignement des normes russes en la matière sur les normes européennes, ainsi que sur la définition de modes de gestion durable des ressources naturelles. Il convient également de mentionner les aides envisagées pour le renforcement de la sûreté nucléaire et la mise au point de stratégies de gestion du combustible usé et des déchets ;
- **le développement de l'économie rurale** : l'objectif est d'accompagner le processus de réformes engagé par la Russie en ce qui concerne la privatisation des terres, l'amélioration de la distribution des produits agricoles et de l'accès aux marchés.

La programmation TACIS comporte par ailleurs, pour certains domaines tels que la protection de l'environnement ou l'encouragement à l'installation de liaisons entre réseaux de transport, des programmes de coopération transfrontalière ou transrégionale entre les nouveaux Etats indépendants eux-mêmes ou entre ces pays et l'Union européenne..

Ainsi, la Commission européenne a initié en août 1999 une étude de faisabilité d'un projet de transport multimodal (Europe de l'Est - Asie centrale). Au demeurant, ce dossier s'intègre dans un ensemble plus vaste de projets d'assistance technique et d'investissements financés par l'UE en vue de constituer à terme une zone de transport « Europe, Caucase, Asie Centrale »<sup>98</sup>.

De même, un programme transfrontalier (**Tacis CBC**) a été mis en place autour de trois axes afin de stimuler la coopération et d'améliorer les contacts entre les communautés frontalières : le développement d'un réseau d'infrastructures, la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, et l'aide au secteur privé et au développement économique.

TACIS occupe donc une grande place dans les relations russo-européennes, et on rappellera qu'il joua un rôle dans la réaction européenne à l'intervention russe en Tchétchénie, fin 1999. Pour la première fois, et bien qu'aucune sanction n'ait été prévue, la réaction de l'UE mobilisa de façon cohérente les divers instruments européens. Alors que le Parlement demanda **l'application de la clause de conditionnalité** pour la poursuite de l'assistance<sup>99</sup>, le conseil Affaires générales, réuni le 24 janvier 2000, décida de consacrer les projets TACIS au **renforcement de la démocratie en Russie**, mettant entre parenthèses les autres secteurs prioritaires<sup>100</sup>. Le programme d'action 2000 prévoyait ainsi, pour la Russie, la mise en œuvre d'actions visant à renforcer l'indépendance des médias, la tolérance interethnique, l'approfondissement de l'Etat de droit et la défense

---

<sup>98</sup> *Moniteur des travaux publics*, Europe et International Transports BCEOM, Projets publics et privés, n° 5 013 du 24 décembre 1999, page 101.

<sup>99</sup> Résolution du 18 novembre 1999 et du 7 décembre 1999, *Bulletin de l'Union européenne*, n° 11 et n° 12, 1999.

<sup>100</sup> *Bulletin de l'Union européenne*, n°1-2, 2000, point 1.6.102.

des droits individuels<sup>101</sup>. L'utilisation de TACIS comme outil de conditionnalité confirme ainsi l'implication croissante des Etats membres dans l'utilisation de cet outil.

- **Le programme d'action humanitaire (ECHO) mené par l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne**

Avec ECHO, créé en 1992, l'action humanitaire occupe une place importante dans l'action extérieure conduite par l'Union européenne. Celle-ci est d'ailleurs le premier acteur de la planète en ce domaine et, au travers d'ECHO, elle entend exprimer sa volonté d'apporter une aide efficace, fondée sur les principes d'humanité, de non-discrimination et d'impartialité, lors de catastrophes naturelles ou lors de l'éclatement de conflits dans des pays tiers. Ainsi, ECHO a été déployé dans plusieurs pays de l'ex-URSS et notamment, depuis 1994, dans la région Nord-Caucase.

ECHO a ainsi alloué 60 millions d'euros entre 1993 et 1998 (dont 30 millions d'euros au titre de l'aide humanitaire pour le Caucase). Depuis octobre 1999, plus de 93 millions d'euros ont été octroyés à la fois à la région de la Tchétchénie et aux Républiques d'Ingouchie et du Daghestan. En 2002, ce sont 28 millions qui ont été alloués aux victimes du conflit en Tchétchénie et le même montant a été versé en 2003. Cette aide revêt essentiellement la forme de distribution de biens alimentaires - quelque 32,3 millions de tonnes depuis 1999 -, de fourniture de soins d'urgence ou de première nécessité, ou encore de construction d'abris temporaires et d'installations sanitaires provisoires, etc.

- **L'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme (EIDHR)**

Mise en place en 1994 sur une initiative du Parlement européen, elle s'inscrit comme une action complémentaire à la politique étrangère et de sécurité commune, dans les domaines des droits de l'Homme, de la démocratisation de la société et de la prévention des conflits. Les financements dégagés à ces fins le sont sous forme de subventions à destination d'organisations le plus souvent non gouvernementales.

Pour ce qui concerne la Russie, c'est, depuis 1990, que des projets ont été mis en place sous l'égide de cette initiative européenne. Plus de 170 projets ont déjà été engagés tant au niveau de l'Etat fédéral que des régions. Entre 1997 et 2000, la Russie a reçu quelque 8 millions d'euros destinés en premier lieu à favoriser l'émergence d'une société civile plus démocratique donnant tout son sens à la notion de respect des droits de l'Homme. Pour les années 2002-2004, le but est de poursuivre, en liaison en particulier avec les ONG russes et internationales, les actions engagées en mettant l'accent sur les projets privilégiant le renforcement des capacités d'action de la société civile, la

---

<sup>101</sup> *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne 2000*, Luxembourg Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000, point 937.

formation aux exigences qu’impliquent le respect des droits de l’Homme et de la règle de droit, la liberté d’expression et l’indépendance des médias.

#### 4. Les interventions de la BERD

Crée en 1990, à l’initiative de la France, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement<sup>102</sup> a pour objectif de faciliter la transition des pays d’Europe centrale et orientale ainsi que des pays issus de l’ex-Union soviétique vers l’économie de marché et d’y favoriser l’initiative privée et l’esprit d’entreprise.

La majorité de ces pays (à l’exception de certaines républiques d’Asie centrale) en sont membres tout comme la Communauté européenne en tant que telle et ses vingt-cinq Etats membres. Hors Europe figurent les Etats-Unis, le Canada, l’Australie, la Nouvelle-Zélande, le Mexique, le Japon, la Corée, le Maroc et la Turquie.

En 2002, la BERD a accru de manière significative le niveau de ses nouvelles opérations dans la Fédération de Russie, portant ses engagements annuels à 1,3 milliard d’euros<sup>103</sup> contre 804 millions d’euros en 2001. La croissance a été particulièrement solide dans le secteur des infrastructures. Fin 2002, le total des investissements de la BERD en Fédération de Russie s’élevait à 4,8 milliards d’euros. Les investissements dans le secteur privé représentaient 78 % de cette somme. L’investissement total comprend 1,34 milliard pour soutenir les institutions financières, 761 millions pour les ressources naturelles, 458 millions pour l’agroalimentaire et 758 millions d’euros pour les projets dans l’industrie générale et dans les industries manufacturières.

En 2002, la BERD a signé des projets avec d’importants investisseurs locaux et stratégiques dans des secteurs aussi divers que les articles ménagers et le traitement de l’acier. Elle a renforcé son portefeuille hors des grandes villes, élargi son soutien aux petites municipalités et aux banques régionales et accru ses financements en monnaie locale. Dans le secteur de l’électricité, la BERD s’est impliquée dans des projets avec les principaux services publics régionaux, tout en poursuivant un dialogue soutenu avec les autorités compétentes sur la restructuration du secteur.

Le plus vaste projet de la BERD à ce jour - un prêt de 234 millions d’euros pour la barrière de protection contre les crues de Saint-Pétersbourg - a été signé en fin d’année. Ce prêt contribuera à financer l’achèvement de cette barrière et à prévenir les inondations dans la ville. Depuis deux décennies, Saint-Pétersbourg est inondée environ deux fois par an et une inondation sérieuse pourrait coûter

---

<sup>102</sup> Source : Rapport 2002 de la BERD. Voir en annexe n° 3 « quelques exemples d’intervention de la BERD en Russie ».

<sup>103</sup> Soit un tiers des 3,9 milliards d’euros investis par la BERD en 2002, contre 1,27 milliard d’euros en Europe centrale et orientale et dans les Etats baltes, 1,35 milliard dans les pays aux premiers stades et aux stades intermédiaires de la transition (Asie centrale, Europe méridionale et orientale, Caucase).

4 milliards d'euros à la ville. Ce prêt sur dix-huit ans permettra aux autorités russes d'appliquer les meilleures pratiques commerciales à la construction et au fonctionnement d'un important projet du secteur public, avec recouvrement des coûts et participation du secteur privé.

Parmi les projets importants signés en fin d'année figure le prêt au gouvernement russe pour financer les réparations sur la tour Ostankino à Moscou, deuxième tour de télévision du monde par sa hauteur.

Ce projet aura un impact significatif sur le processus de transition en assurant le même accès aux chaînes publiques et privées et en introduisant des méthodes commerciales de gestion<sup>104</sup>.

Le programme de la Banque pour les petites entreprises a bien progressé pendant l'année. Le Fonds pour les petites entreprises de la Fédération de Russie a fourni 300 millions d'euros à 44 500 emprunteurs, avec des prêts allant de 10 à 200 000 euros. Fin 2002, les décaissements du Fonds s'élevaient à plus d'un milliard de dollars EU (950 millions d'euros) répartis sur plus de 100 clients. Les fonds régionaux de capital-risque ont offert un soutien complémentaire aux petites et moyennes entreprises (PME) via des prises de participations et des subventions. Elle a poursuivi le développement de sa gamme de produits en Fédération de Russie, introduisant les reçus de stockage et le crédit-bail.

S'agissant des activités à venir, la BERD a adopté, en octobre 2002, une nouvelle stratégie de pays pour la Fédération de Russie. Cette stratégie met en évidence la contribution de la Banque à la diversification économique du pays et son soutien au processus de réforme en cours.

L'accent sera mis tout particulièrement sur les projets qui contribuent à libérer l'économie de sa dépendance vis-à-vis des secteurs du pétrole et du gaz. Par exemple, la BERD va renforcer son programme de modernisation des infrastructures municipales et de financement de projets clés dans les transports. À Kaliningrad, elle a élaboré un plan d'action qui prévoit des investissements importants dans les systèmes de traitement des eaux, la création d'une filiale d'une banque spécialisée dans les prêts aux PME et le lancement d'une étude visant à évaluer les difficultés rencontrées par les petites entreprises.

#### B - UNE FORTE INTÉGRATION ÉCONOMIQUE

Ainsi que l'indiquait Jacques Sapir<sup>105</sup>, « *la Russie et l'Union européenne sont d'ores et déjà fortement intégrées d'un point de vue économique mais aussi culturel et scientifique. Cette intégration a des éléments extrêmement positifs pour les deux parties et on peut considérer que d'une certaine manière dans nos relations avec la Russie, se joue la question de notre compétitivité globale face à la fois à l'ensemble nord-américain, mais aussi face à l'ensemble extrême-asiatique qui est aujourd'hui un partenaire extrêmement important au niveau*

---

<sup>104</sup> Voir en annexe n° 3 quelques exemples d'intervention de la BERD.

<sup>105</sup> Audition devant la section des relations extérieures le 17 février 2004.

*mondial* ». Cette intégration économique concerne à la fois les échanges et les investissements.

### **1. Des échanges largement dominés par le secteur énergétique**

**L'Union européenne constitue de loin le premier partenaire commercial de la Russie.** Avant même l'élargissement, le commerce avec l'Union européenne représentait environ le tiers du commerce extérieur de la Russie : 25 % de ses importations pour un montant de 24,4 milliards de dollars et 35 % de ses exportations (34,3 milliards de dollars). Si on y ajoute les dix nouveaux membres de l'Union européenne, la part du commerce réalisée avec l'Union va représenter environ la moitié du commerce extérieur russe.

Par comparaison, les échanges de la Russie avec l'Amérique du Nord (Etats-Unis, Canada, Mexique) représentent 4,5 % de son commerce extérieur. Avec ses partenaires de la CEI, ils en constituent environ 20 %<sup>106</sup> et avec la Chine, quelque 15 %.

Cette comparaison montre que « *l'Union européenne joue un rôle commercial extrêmement important pour la Russie, elle montre aussi que le commerce de la Russie est un commerce essentiellement continental : Union européenne, CEI, Chine. On pourrait y ajouter deux pays qui pèsent évidemment moins mais qui pèsent pratiquement autant que le continent nord-américain, l'Inde et l'Iran. C'est donc un point extrêmement important, le commerce extérieur russe est un commerce continental* »<sup>107</sup>.

En sens inverse, **l'engagement européen est bien moindre puisque la Russie ne constitue que le 5<sup>ème</sup> partenaire commercial de l'Union** : 4,4 % de ses importations et 2,1 % de ses exportations.

Ces courants ont fortement progressé depuis le début des années 1990 ; ils ont enregistré une très forte reprise après la crise de 1998/1999 et quadruplé en dix ans. Néanmoins, la progression des achats de l'Union ayant été plus forte que celle de ses ventes, le déficit de l'Europe s'est creusé, il a dépassé 17 milliards d'euros en 2002.

---

<sup>106</sup> La CEI représente en 2002, 22 % des importations russes et 15 % de ses exportations.

<sup>107</sup> M. Jacques Sapir au cours de son audition devant la section des relations extérieures le 17 février 2004.

Echanges de l'Union européenne avec la Russie de 1992 à 2001  
(en milliards d'écu/euros  
et en % des exportations et importations totales intra et extra-UE)

|  | 1992        | 1993        | 1994        | 1995        | 1996        | 1997          | 1998        | 1999        | 2000        | 2001   | 2002   |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|-------------|--------|--------|
| <b>Exportations</b><br>en valeur<br>en % | 6,9<br>1,7  | 12,6<br>2,7 | 14,3<br>2,7 | 16,3<br>2,8 | 18,7<br>3,0 | 25,5<br>≈ 3,4 | 21,2<br>3,1 | 14,7<br>1,9 | 19,9<br>2,1 | 28     | 30,4   |
| <b>Importations</b><br>en valeur<br>en % | 10,8<br>2,3 | 17,3<br>3,6 | 21,1<br>4,1 | 21,1<br>3,9 | 23,3<br>3,9 | 27<br>≈ 3,8   | 23,2<br>3,3 | 26,0<br>3,3 | 45,7<br>4,4 | 47,7   | 47,6   |
| <b>Solde</b><br>en valeur                | - 3,9       | - 4,7       | - 6,8       | - 4,8       | - 4,6       | - 1,5         | - 2,0       | - 11,3      | - 25,8      | - 19,7 | - 17,2 |

Source : Eurostat.

Le rôle de l'Allemagne est fondamental dans ces relations puisqu'elle contribue pour plus de 30 % aux échanges russo-européens. Viennent ensuite l'Italie (13,6 % des échanges de la Russie avec l'Union européenne), les Pays-Bas (11,7 %), la Grande-Bretagne (9,8 %), la Finlande (9,5 %) et la France (6,7 %).

**Le commerce entre l'Union européenne et la Russie se caractérise par une forte asymétrie** : la Russie exporte surtout des matières premières alors que l'Union européenne lui vend essentiellement des biens d'équipement, des produits transformés et de l'agroalimentaire. Les importations européennes portent avant tout sur des produits énergétiques, du fer, de l'acier et des métaux non ferreux dont la Russie est le premier fournisseur, à l'exception du gaz dont elle est le troisième fournisseur (après la Norvège et l'Algérie).

L'importance du secteur énergétique dans les échanges entre les deux entités a conduit à la formalisation en novembre 2000 **d'un partenariat énergétique entre l'Union européenne et la Russie**. En effet, la croissance de la demande en Europe, les incertitudes au Moyen-Orient, les limites des ressources ouest-européennes, les problèmes d'exploitation et d'acheminement de la Mer Caspienne confèrent d'autant plus d'intérêt aux ressources russes. La Russie dispose de 45 % des ressources mondiales de gaz et de 13 % des réserves de pétrole<sup>108</sup>. En 2000, la Russie a fourni à l'Europe 41 % de ses achats de gaz<sup>109</sup>, contribuant à 19 % de sa consommation et 21 % de ses importations de pétrole, ce qui représente 19 % de la consommation européenne.

Le partenariat énergétique a pour objectif de développer les relations énergétiques entre l'Union européenne et la Russie et de favoriser l'intégration de leurs marchés. Il couvre les secteurs pétrolier, gazier et électrique.

A travers le partenariat énergétique, l'Union européenne veut sécuriser sa dépendance, par des contrats à long terme et par la protection des investisseurs

<sup>108</sup> La part de la Russie dans le commerce mondial de gaz est de 35 % contre 10 % pour la Norvège et 9 % pour l'Algérie.

<sup>109</sup> 20 % des importations européennes proviennent de Norvège et 20 % d'Algérie.

européens en Russie et sur le plan technique, en modernisant un secteur délabré, en créant des infrastructures de transport et en ouvrant de nouveaux champs tels que celui de Shtokman, en mer de Barents. De tels objectifs impliquent des engagements concrets du côté russe en termes de stabilité fiscale, d'amélioration de la production et de protection des investissements ainsi qu'une amélioration du cadre contractuel dans lequel évoluent les entreprises européennes. Elle suppose également la mise en place d'une procédure de règlement rapide des litiges en droit russe.

La Russie, quant à elle, vise à accélérer la réforme des monopoles, à attirer des investissements afin de réorienter les systèmes de production et de consommation pour accroître les exportations de gaz et de pétrole et à améliorer l'efficacité énergétique.

Le partenariat énergétique prévoit un doublement des exportations de gaz vers l'Europe et une contribution de l'Union européenne au financement des infrastructures de production et de transport dans ce secteur<sup>110</sup>.

Ainsi, à l'issue du sixième sommet russo-européen (octobre 2000), un consortium européen composé notamment de Gaz de France et du russe Gazprom a décidé la construction d'une conduite destinée à acheminer la gaz russe en Europe via la Biélorussie, la Pologne et la Slovaquie, projet dans lequel est particulièrement impliqué Ruhrgas (Allemagne), principal actionnaire étranger de Gazprom et l'un de ses principaux partenaires pour la fourniture de gaz à l'Europe<sup>111</sup>.

Le quatrième rapport de synthèse<sup>112</sup> présenté en novembre 2003 par Victor Khristenko, vice-premier ministre de la Russie et par François Lamoureux, directeur général à la Commission européenne, a réitéré l'objectif d'intégration des marchés de l'énergie (interconnexion des réseaux électriques, infrastructures gazières tels que le projet de gazoduc nord européen). Il a réaffirmé également la nécessité de trouver une solution « mutuellement acceptable » au problème des échanges de matières nucléaires conformément à l'article 22 de l'APC et mis l'accent sur la coopération en matière de sûreté nucléaire (amélioration de la sûreté, amélioration du cycle du combustible, traitement des déchets radioactifs, non-prolifération, comptabilité et contrôle des matières nucléaires).

Il a de plus insisté sur la nécessité de garantir des niveaux de sécurité élevé pour le transport des hydrocarbures (surveillance par satellite reposant sur le système russe Glonass et sur le futur système européen Galileo) et sur la sécurité environnementale applicable au transport de produits pétroliers.

---

<sup>110</sup> Les besoins en investissement pour la croissance et la modernisation du secteur énergétique russe ont été évalués entre 460 et 600 milliards d'euros sur la période 2000-2020.

<sup>111</sup> Les relations Russie Union européenne, *Le Courrier des pays de l'Est*, mai 2002.

<sup>112</sup> Voir annexe n° 4, « Dialogue Union européenne – Russie sur l'énergie », quatrième rapport de synthèse, novembre 2003.

Le rapport rappelle enfin que l'utilisation rationnelle de l'énergie et les économies d'énergie qui sont également une des composantes du dialogue énergétique<sup>113</sup> font l'objet de projets pilotes dans les régions d'Astrakhan, d'Arkhangelsk et de Kaliningrad, financés dans le cadre du programme TACIS 2003.

Il est clair que dans le partenariat énergétique, la Russie voit un vecteur de rapprochement dans d'autres sphères, notamment politique.

Cependant l'interdépendance énergétique entre la Russie et l'UE si elle constitue un gage de dialogue permanent, représente en même temps un risque de trop grande dépendance vis à vis du fournisseur russe, elle suscite de plus des malentendus, la Russie craignant que l'Europe ne cherche à la maintenir dans la position de fournisseur de matières premières, l'UE souhaitant pour sa part parvenir à l'intégration du secteur énergétique russe au marché européen.

Enfin, sachant que les marges sont partagées entre actionnaires européens et Gazprom, la forte implication des entreprises européennes dans ce secteur pourrait expliquer le maintien d'une politique de prix élevé du gaz dont on sait qu'il a constitué une des pierres d'achoppement dans les négociations entre l'UE et la Russie, sur l'adhésion de cette dernière à l'OMC.

## 2. L'accession de la Russie à l'OMC

La Russie est officiellement candidate à l'adhésion à l'OMC depuis 1993.

Les négociations n'ont pratiquement pas avancé jusqu'en 1999 en raison de la situation chaotique de l'économie russe. Ce n'est donc qu'à partir de l'année 2000 et des réformes des systèmes économique et financier que les négociations ont pu réellement progresser.

Les réformes engagées depuis cette date ont porté notamment sur la simplification des dispositions réglementaires relatives au commerce extérieur et sur la réduction des droits de douanes<sup>114</sup> mais également sur les conditions de concurrence, d'accueil des investissements étrangers, sur la restructuration du système bancaire et des entreprises d'Etat.

Si des progrès notables ont été réalisés, ces réformes structurelles restent encore insuffisantes ou inachevées au regard des règles requises pour accéder à l'OMC.

De plus les textes réglementaires ou législatifs ne reçoivent pas toujours d'application effective

Malgré la remise de nouvelles offres russes en 2002, le processus d'accession n'a donc pu aboutir avant la Conférence de Cancún en septembre 2003.

---

<sup>113</sup> La consommation énergétique par point de PIB est en Russie entre trois et quatre fois ce qu'elle est en France.

<sup>114</sup> Passés de 13 % en 2000 à moins de 10 % en janvier 2002.

Les trois points majeurs demeurés en suspens jusqu'au 21 mai 2004 concernaient :

- La négociation tarifaire

Les droits de douane offerts par la Russie s'élèvent désormais en moyenne à 8,6 %, alors que la moyenne actuelle des droits appliqués est d'environ 11 %. Le nombre des pics tarifaires est faible (6 % des lignes tarifaires au-delà de 15 % de droits). Toutefois, **la négociation bilatérale de fin janvier n'avait pas abouti à des avancées sur les points de divergence persistants**, en particulier dans les secteurs **automobile et aéronautique**.

Dans le secteur automobile, les parties envisageaient la mise en place de périodes de transition, visant à la réduction progressive des droits de douane russes.

Dans le secteur aéronautique, la Commission négociait la possibilité de ne pas acquitter la totalité des droits de douane dans le cas d'un contrat de leasing.

Sur les tarifs agricoles, l'Union européenne demandait une diminution des droits sur quelques lignes tarifaires, dont les produits laitiers.

Il faut noter en ce qui concerne l'agriculture qu'au cours des dernières années, l'administration russe a fait montre d'intelligence tactique dans sa capacité à jouer alternativement les cartes américaine et européenne. Dans le cadre du volet agricole de sa négociation avec l'OMC, il est probable qu'elle procèdera de même, mais cette fois en usant d'une approche à trois niveaux mettant en concurrence les Etats-Unis, l'UE et le groupe de Cairns. Nul doute que la Russie n'excelle dans cette partie qui risque fort d'être décisive pour l'avenir de l'Accord sur l'Agriculture conclu lors du cycle d'Uruguay.

Dans cette négociation, la Russie est en position de force. En effet, si elle n'a aucun intérêt manifeste à se rattacher à tel ou tel camp, son ralliement éventuel à l'un ou l'autre des protagonistes modifiera considérablement les rapports de force entre eux, eu égard à son poids dans les importations mondiales de produits alimentaires et à son potentiel productif.

En ce qui concerne les Etats-Unis, l'approche agricole relève probablement plus d'une logique globale de coopération, sachant que les échanges commerciaux entre les deux pays sont très modestes (5 % du commerce extérieur russe). La Russie soutient les positions américaines sur l'agriculture, sous réserve d'un appui sans faille des Etats-Unis sur l'ensemble des modalités de son accession à l'OMC.

- Les services

**Aucune avancée n'avait été obtenue sur les divergences persistantes dans les secteurs de l'assurance et des télécommunications.** Les autorités russes souhaitaient se réservé la possibilité d'instaurer une limite de 49 % de participation étrangère autorisée dans le secteur des **télécommunications**. La Commission considérait que cette demande est en deçà de la situation actuelle, dans la mesure où un tel plafond n'est pas prévu dans la législation russe.

Dans le secteur des **assurances**, la Commission a examiné la compatibilité des amendements à la loi sur les assurances, adoptés le 20 novembre 2003, avec le principe de non-discrimination fixé par l'OMC. Ces amendements donnent en effet accès, aux seules entreprises européennes, au marché russe de l'assurance-vie et de l'assurance obligatoire.

Le secteur des banques a été également examiné par la Commission qui souhaite que les conditions d'établissement des filiales étrangères en Russie soient améliorées.

- L'énergie

**La question de l'énergie posait problème.** La Commission n'accordait plus une priorité à la question du monopole de Gazprom, mais continuait d'accorder la plus grande attention à la question du double prix de l'énergie, en souhaitant que la Russie mette progressivement fin au double prix (alignement du prix vendu au secteur industriel russe sur les prix du marché mondial).

A l'occasion du Sommet UE Russie du 29 mai 2002, la Russie s'était en effet engagée à mettre en œuvre progressivement les principes du marché dans ses politiques énergétiques, y compris dans le domaine des prix. L'UE souhaitait que la Russie applique cet engagement, elle considère que les négociations à l'OMC offrent le cadre légal le plus adéquat pour aborder cette question. En outre, la Commission estimait que la négociation sur l'énergie avec la Russie ne doit pas se limiter à la question des prix et est prête à engager un débat de fond sur le thème de l'énergie dans sa globalité, en particulier sur les obstacles liés aux restrictions à la liberté de transit.

Ces thèmes ne sont pas exhaustifs et la plus grande importance est accordée à d'autres questions, telle que la protection de la propriété intellectuelle, les normes, les **taxes à l'exportation**. Sur ce dernier point, la Russie avait confirmé son intention de supprimer les taxes à l'exportation sur la quasi-totalité des produits, sauf toutefois sur l'énergie et les métaux ferreux et non ferreux, produits les plus sensibles pour l'UE.

Les domaines de négociation qui paraissent les plus problématiques sont ceux pour lesquels il existe un risque réel de sous-estimation par l'une des parties de l'importance qu'ils revêtent pour l'autre.

Ainsi en matière agricole, il faut être conscient de l'ampleur de la sensibilité russe à l'égard de la préservation de son potentiel agricole. Symétriquement, les pays membres de l'OMC attachent une grande importance au respect de la propriété intellectuelle.

Si une exposition trop brutale de l'industrie russe à la concurrence mondiale comporte des risques politiques, inversement l'accession à l'OMC si elle s'accompagne de soutiens financiers et d'incitations à la concurrence, favorisera l'indispensable remise à niveau du tissu économique russe.

L'accord conclu le 21 mai 2004 à l'occasion du Sommet UE-Russie met ainsi fin à six ans de pourparlers. Il ne signifie pas l'entrée immédiate de la Russie qui doit encore négocier avec ses autres partenaires commerciaux en particulier les Etats-Unis et la Chine.

Les deux principaux obstacles à la signature ont été levés :

- **l'énergie** : la Russie s'est engagée à ce que ses prix du gaz vendu aux utilisateurs industriels couvrent le prix de revient, une marge bénéficiaire et les investissements pour l'exploration de nouveaux gisements. Les prix passeront de 27/28 dollars les 1 000 m<sup>3</sup>, actuellement à 37/42 dollars en 2006 et 49/57 dollars en 2010 ;
- **le survol aérien de la Sibérie** : la Russie s'est engagée à réviser son système de taxes pour le rendre transparent et non discriminatoire vis-à-vis des compagnies européennes d'ici 2013.

Le compromis prévoit également :

- **la négociation tarifaire** : les droits de douane imposés par la Russie ne dépasseront pas 7,6 % pour les produits industriels, 11 % pour les produits de la pêche et 13 % pour les produits agricoles. En outre, des quotas sur la viande fraîche et surgelée et sur la volaille ont été prévus à hauteur de 600 millions d'euros par an, soit 15 % des exportations agricoles de l'UE vers la Russie ;
- **les services** : des engagements ont été pris dans un grand nombre de secteurs : télécommunications, transport, services financiers et postaux, construction, distribution, environnement, agence d'information et tourisme.

Selon les termes mêmes de M. Poutine, cet accord pourrait favoriser la ratification par la Russie du protocole de Kyoto<sup>115</sup>.

### 3. L'Union européenne est le premier investisseur en Russie

Avec 38 % du flux total des investissements directs étrangers en 2001, l'Union européenne est le premier investisseur en Russie. « *Si l'on se réfère aux cinq dernières années, on constate que les différents pays de l'Union européenne ont réalisé plus des deux tiers des investissements directs étrangers en Russie. Si maintenant on retire le domaine des hydrocarbures avec évidemment la présence des grandes sociétés américaines dans ce secteur, la part des pays de l'Union européenne atteint les 80 %* »<sup>116</sup>.

<sup>115</sup> Source : conférence de presse à l'issue du Sommet UE-Russie du 21 mai 2004.

<sup>116</sup> Jacques Sapir, au cours de son audition devant la section des relations extérieures du Conseil économique et social, le 17 février 2004.

Parmi les pays européens, les Pays-Bas se placent largement en tête avec 2,4 milliards de dollars, suivis par le Royaume-Uni (2,1 milliards), l'Allemagne (1,71 milliards), la France (303 millions de dollars) et l'Italie (194 millions de dollars)<sup>117</sup>.

L'Union européenne se situe ainsi devant les Etats-Unis (20,7 % des IDE), Chypre (19,3 %), le Japon et la Suisse, sachant que les Etats-Unis, Chypre ou les Antilles néerlandaises réinvestissent pour l'essentiel des actifs russes.

La faiblesse apparente des investissements français s'explique en partie par le fait que nombre de sociétés françaises ont investi à partir d'un autre pays de l'Union européenne. Tel serait le cas de l'Oréal qui a opéré à partir de l'Allemagne, les termes de la convention fiscale franco allemande étant plus avantageux<sup>118</sup>. La Pologne sert également de pays de transit pour les investissements vers la Russie. Enfin plusieurs entreprises françaises ont leur siège social aux Pays Bas.

Ces résultats sont d'autant plus remarquables que la Russie ne jouit pas d'une bonne image auprès des investisseurs étrangers. Classée par le cabinet conseil en stratégie AT Kearney au 8<sup>ème</sup> rang parmi les pays les plus attractifs mais à la 135<sup>ème</sup> place sur 156 pays par le *Wall Street Journal*, elle n'a pratiquement pas réussi à dépasser 5 milliards de dollars d'IDE par an soit moins de 10 % des IDE destinés à la Chine ou encore aux PECO<sup>119</sup>.

L'investissement privé en Russie a en effet connu durant la décennie 1990 des années difficiles qui ont culminé en 1998/1999 avec la crise financière et ce, alors même que le pays avait besoin de l'investissement étranger pour restructurer son économie, diversifier sa production et s'adapter à la concurrence des produits importés.

Après la crise de 1998 et la dévaluation du rouble, la substitution des produits importés par la production nationale a été de nature à convaincre les investisseurs potentiels que la conquête du marché russe ne saurait passer uniquement par un développement des échanges mais aussi par une implantation.

Le principe du traitement national consigné dans l'accord de partenariat et de coopération (APC) signé en 1994 entre l'Union européenne et la Russie mais plus encore les réformes, l'amélioration de l'environnement fiscal mis en œuvre

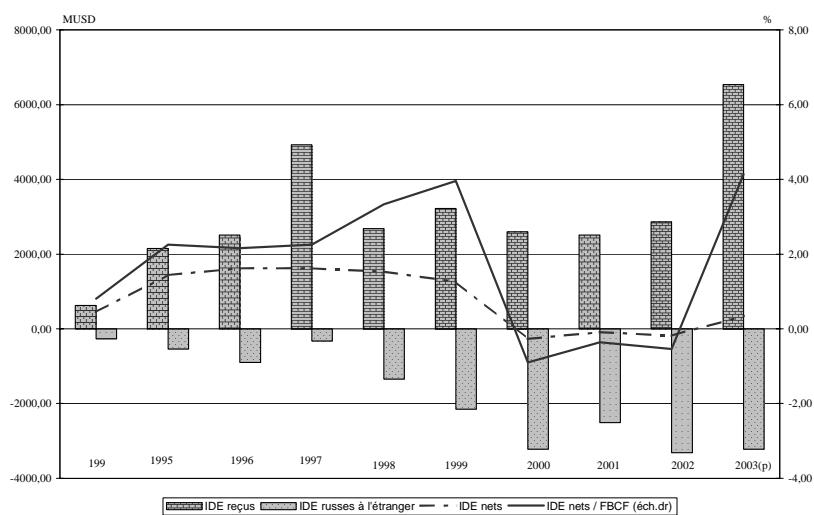
<sup>117</sup> En stocks au 31 décembre 2002.

<sup>118</sup> La convention fiscale russe-allemande excluant la double imposition prévoit la déductibilité des frais de marketing et de publicité, à la différence de la convention fiscale franco-russe qui ne retient que les frais de publicité.

<sup>119</sup> En 2001, la Russie se situait en 41<sup>ème</sup> position des pays destinataires d'IDE dans le monde, à la 31<sup>ème</sup> en 2002. En 2002, selon la CNUCED, la Russie ne recueillait que 8,4 % des investissements réalisés dans la zone Europe Centrale et Orientale. Par ailleurs, selon le rapport de la BERD sur la CEI et l'Europe Centrale et Orientale pour 2003, de 1989 à 2002, avec 48 \$US d'IDE cumulés par habitant, la Russie arrive loin derrière les pays d'Europe Centrale et les pays baltes (1 767 \$US pour cette zone, dont 3 554 \$US pour la République tchèque et 1 846 \$US pour l'Estonie par exemple) et est seulement en 10<sup>ème</sup> position parmi les pays de la CEI (242 \$US pour la moyenne CEI et 938 \$US pour le Kazakhstan).

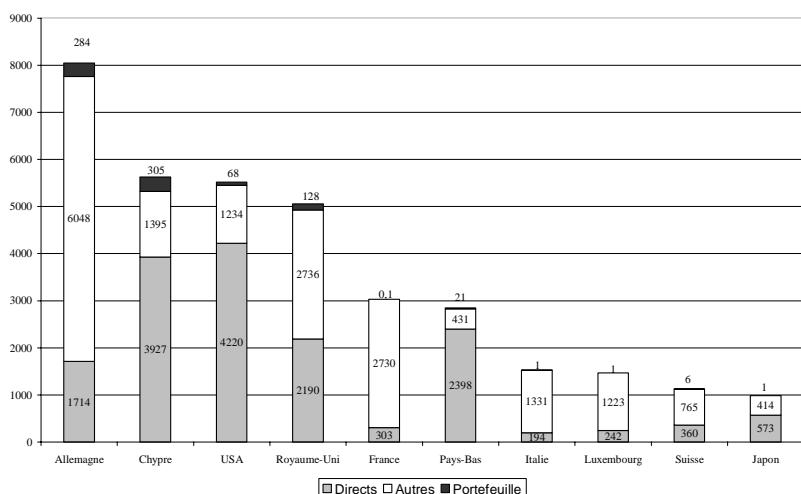
à la fin des années 1990 et la croissance économique de ces dernières années<sup>120</sup> ont convaincu un plus grand nombre d'investisseurs étrangers de l'intérêt de ce marché.

#### Investissements directs étrangers (IDE)



Source : DREE.

#### Investissements cumulés au 31 décembre 2002



Source : « *Reconquérir la Russie* » - rapport de la section Russie des Conseillers du Commerce extérieur de la France – mars 2004.

<sup>120</sup> Le PIB s'est accru de 10 % en 2000, 5 % en 2001, 4,3 % en 2002, 7,3 % en 2003 et 6 % en 2004 (ce dernier chiffre est provisoire).

Les 160 entreprises étrangères qui ont décidé, au cours des quatre premiers mois de 2003, selon la CNUCED, de lancer des projets pour un montant final de 9 milliards de dollars sont surtout présentes dans le secteur pétrolier (BP a acheté la moitié du capital de Tyumen Oil pour 6,5 milliards de dollars), dans l'alimentation (Cadbury, Mars, Stollwerk), les boissons (Baltika, Brewery), le tabac (Philip Morris, Ligget) et les télécommunications (Mustcom Consortium, Deutsche Telekom). Les grands constructeurs automobiles (BMW, Renault, General Motors et Ford) ont également misé sur un marché en forte expansion<sup>121</sup>.

Il n'en reste pas moins que pour l'heure les flux d'IDE restent très faibles par rapport au potentiel du pays.

#### C - LA COOPÉRATION SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA RUSSIE

Si les relations entre l'Union européenne et la Russie sont largement dominées par l'importance des échanges économiques et commerciaux, la coopération scientifique et technique n'en occupe pas moins une place non négligeable.

Dans l'esprit des dispositions de l'Accord de partenariat et de coopération qui pose, dans son article 62, le principe du nécessaire renforcement de la coopération mutuelle en ce domaine, c'est un accord de coopération scientifique et technologique qui a été signé le 16 novembre 2000 et renouvelé en novembre 2003 entre les deux parties, qui fixe plus précisément les contours de cette coopération et qui lui donne toute sa dimension.

Par delà la recherche d'une meilleure compréhension notamment entre communautés scientifiques et des bénéfices réciproques que chacun est appelé en en tirer, la finalité est d'encourager, d'étendre, d'intensifier les possibilités de coopération et d'échanges dans des disciplines d'intérêt commun, parmi lesquelles figurent : l'environnement, le climat et l'observation de la terre ; la santé et la biomédecine ; l'agriculture, la forêt et la pêche ; les technologies ; les matériaux et la métrologie ; l'énergie non nucléaire, les infrastructures, les technologies de l'information, les sciences sociales, les politiques en matière de science et de technologie, la formation et la mobilité des chercheurs. En tout état de cause, cette énumération n'est pas figée et peut évoluer au fil du temps en fonction des recommandations formulées par le Comité conjoint Union européenne-Russie chargé de superviser l'opérationnalité de l'accord et de définir et faire évoluer en tant que de besoin les champs de coopération à privilégier.

L'accord pose par ailleurs les principes sur lesquels cette collaboration doit se nouer : l'avantage mutuel, un traitement équitable et loyal, l'échange en temps opportun d'informations pouvant avoir une incidence sur les activités de recherche. Il dessine également le cadre général pour la mise en œuvre des

---

<sup>121</sup> Les IDE en Russie ont représenté 2 761 millions de dollars en 1998 et 4 002 en 2002.

activités conjointes, qui peuvent revêtir différentes formes : participation réciproque à des programmes de recherche à l'exception de ceux relevant du secteur nucléaire, échanges de données scientifiques et techniques, échanges ou partages d'équipements et de matériels, visites et échanges de chercheurs, d'ingénieurs, etc.

Si la communauté scientifique de Russie est confrontée, en cette période de transition, à de graves difficultés liées notamment à une diminution drastique du budget « recherche et développement » et à une fuite de cerveaux inquiétante qui fragilisent son potentiel, elle n'en reste pas moins de très haut niveau dans de nombreuses disciplines et beaucoup de ses institutions et laboratoires de recherche sont autant de pôles d'excellence reconnus par toute la communauté internationale et avec lesquels il existe, pour ce qui concerne les pays européens, une longue tradition de contacts bilatéraux.

L'Union européenne, qui a pour objectif la constitution d'un authentique espace européen de recherche et qui s'est engagée sur une large ouverture de ses programmes à des chercheurs des pays tiers, entend faire du sixième programme-cadre de recherche/développement (2003-2006) un puissant levier de diversification et d'approfondissement de ses partenariats extérieurs. Dans ce contexte, la Russie représente un partenaire stratégique et la gamme des disciplines scientifiques ouvertes à ces coopérations dans le cadre du 6<sup>ème</sup> programme susvisé est naturellement ouverte à ce pays et devrait contribuer, compte tenu des points et axes forts de la recherche russe, à multiplier les initiatives et les actions susceptibles d'être conduites en commun. Ces initiatives et actions devraient, en outre, aider à juguler le phénomène de fuite des cerveaux et à poursuivre la reconversion d'équipes de chercheurs russes qui ont longuement travaillé dans le secteur de la recherche militaire mais qui ont des compétences tout à fait avérées dans de nombreux domaines : nucléaire, biologie, chimie, etc.

Sept domaines de recherches prioritaires sont retenus par le 6<sup>ème</sup> programme-cadre : les sciences de la vie, la génomique et les biotechnologies, pour la santé ; les technologies pour la société de l'information ; les nanotechnologies ; l'aéronautique et l'espace ; la qualité et la sûreté alimentaire ; le développement durable, le changement planétaire et les écosystèmes ; les citoyens et la gouvernance dans la société de la connaissance.

De plus, le sixième programme-cadre contribue au financement des actions engagées par l'Association internationale pour la promotion de la coopération avec les scientifiques des nouveaux Etats indépendants (INTAS), créée en 1993 et qui compte, parmi ses membres, l'Union européenne. Son objet est de contribuer au développement des activités de recherche dans les nouveaux Etats indépendants, de faciliter la participation et l'intégration de chercheurs de ces pays dans les projets de recherche de l'Union européenne via la mise en place d'un réseau d'informations intégré, d'accorder des bourses à de jeunes chercheurs et d'aider à la diffusion des résultats des recherches.

En tout état de cause, il est un domaine de coopération entre l'Union européenne et la Russie qui constitue à cet égard un exemple emblématique d'un partenariat profitable pour chacune des deux parties : **la coopération aéronautique et spatiale** qui repose sur une collaboration très étroite depuis plusieurs années. Elle a été institutionnalisée en 1998 par l'instauration au plus haut niveau d'un dialogue entre les deux partenaires en décembre 2001 et par la signature d'un mémorandum entre la Commission européenne, l'Agence spatiale européenne et l'Agence spatiale russe Rosaviakosmos visant à favoriser, en partant du constat que la maîtrise de l'espace est une composante clé du monde technologique contemporain, le lancement et le développement de nouvelles opportunités de collaboration. La dernière rencontre entre le Président de la Commission et les autorités gouvernementales russes, qui a eu lieu le 30 avril 2004, est venue confirmer, si besoin en était, son caractère hautement prioritaire.

À cet égard, un certain nombre de projets méritent d'être plus particulièrement ciblés : le programme européen de radionavigation par satellite Galileo qui pourra bénéficier de la technologie des satellites Glonass exploitée par la Russie depuis 1995 ; l'initiative GMES (*Global monitoring for environment security*) instituée pour assurer en Europe un accès indépendant et permanent aux flux d'information générés à partir de l'espace et les programmes visant à la mise au point de systèmes de transports spatiaux et de nouveaux lanceurs. On ajoutera, mais ce point sera repris plus avant dans le cadre de l'analyse des relations franco-russes, le projet « Soyouz » en Guyane qui se situe pour sa mise en œuvre à la confluence de programmes français et européens.

Au niveau européen, l'ensemble des projets de lanceurs s'inscrit dans un cadre plus général concernant à la fois l'avenir des lanceurs européens dits de l'après « Ariane 5 », la possibilité de missions habitées à partir de Kourou, mais aussi la nécessité d'une restructuration du secteur compte tenu des évolutions du marché des lanceurs et des réorganisations industrielles.

Enfin, dans le domaine industriel, on mentionnera la création d'une joint-venture, la société Starsem, entreprise conjointe russe-européenne avec 50 % du capital partagé entre l'agence aéronautique et spatiale russe RAKA et l'usine de Samara qui construit les lanceurs Soyouz et, 50% apportés par l'Aérospatiale Matra (35 %) et Arianespace (15 %). Pour ce qui concerne les projets commerciaux dans l'aéronautique impliquant les sociétés EADS et Airbus Industries, ils sont évoqués, compte tenu du rôle joué à cet égard par la France, dans le chapitre concernant les relations franco-russes.

On ne saurait conclure ce panorama sans mentionner, dans le domaine nucléaire, l'existence de deux accords spécifiques portant respectivement sur la sûreté nucléaire et le contrôle de la fusion nucléaire qui ont été signés en octobre 2001. Ils sont entrés en application en avril 2002.

#### D - LES ÉCHANGES CULTURELS ET UNIVERSITAIRES

L'existence de relations culturelles et universitaires constitue un puissant vecteur de rapprochement entre les peuples, de connaissance réciproque des modes de vie, des modes de pensée et il n'est pas de rencontres au plus haut niveau qui ne soient autant d'occasions de rappeler l'importance du renforcement du dialogue et des échanges en ce domaine. Si le constat qui prime en premier lieu est celui de relations d'abord scellées au niveau bilatéral et parfois fort anciennes, l'Union européenne, en tant qu'entité une et unique et la Russie n'en sont pas moins parvenues à nouer des liens qui se sont au demeurant renforcés au fil du temps.

Ainsi, au cours des dernières années, les initiatives se sont-elles multipliées notamment pour permettre l'organisation en Russie d'événements et de manifestations qui ont rencontré un certain retentissement. La plupart d'entre elles ont été préparées de concert par la Commission et les Etats membres parties prenantes à ces opérations. Parmi les plus marquantes, parce que leur tenue régulière a contribué à leur ancrage et à leur notoriété, on citera :

- le Festival européen des musiques traditionnelles créé en 1998 et qui est l'aboutissement d'un projet conjoint du British Council et de l'ensemble russe « Musica Petrolina ». Il a pour objectif de faire connaître au public russe les musiques traditionnelles de l'Europe du XII<sup>ème</sup> siècle au XIX<sup>ème</sup> siècle. Il se tient régulièrement à Saint-Pétersbourg et il en est à sa troisième édition ;
- le Festival européen de danse contemporaine qui s'est déroulé en octobre 1999 à Moscou et qui fut, sous le patronage de la Délégation européenne, organisé conjointement par le Théâtre musical de Stanislavsky et de Nemirovich-Danchenko, l'Institut Goethe, le Centre culturel français de Moscou et la Maison britannique. La délégation européenne a plus précisément financé la publication d'un catalogue de qualité présentant l'événement ;
- le Festival de théâtre du « masque d'or » de mars 2000 à Moscou qui, sous l'égide de la Délégation, visait notamment à promouvoir les rencontres et les échanges entre responsables et acteurs du monde du théâtre ;
- le Panorama du film européen, festival d'une semaine destiné à faire connaître la production cinématographique des Etats membres de l'Union ;
- le Festival du film européen qui vise pour sa part à la diffusion des films européens dans les provinces russes. En 2000, par exemple, ce festival se tint à Saint-Pétersbourg mais également à Pskov, Nijni-Nogorod, Arkangelsk, Petrozavodsk, Mourmansk ;
- le Festival du jeune cinéma européen ;

- l'Orchestre de la jeunesse de l'Union européenne basé à Londres et qui est composé de 140 musiciens issus des quinze membres de l'Union avant son élargissement, dirigés par le chef d'orchestre russe Vladimir Ashkenazy. Cet orchestre s'est déjà rendu sept fois en Russie et il se produit notamment à l'occasion d'événements prestigieux tels que le 850<sup>ème</sup> anniversaire, en 1997, de la ville de Moscou, ou le tricentenaire de la ville de Saint-Pétersbourg.

S'agissant précisément du tricentenaire de la ville de Saint-Pétersbourg, on ajoutera que l'année 2003 a représenté un moment d'autant plus fort des relations entre l'Union européenne et la Russie, qu'il a donné lieu à la tenue d'un large éventail d'événements ayant permis de mesurer les nombreuses et vieilles affinités entre le monde russe et les diverses sociétés qui composent l'Union européenne. Cette dernière a, pour ce qui la concerne, largement contribué à la réalisation de ces festivités en apportant des co-financements dans le cadre du programme « Culture 2000 ».

En ce qui concerne le domaine de l'éducation, les relations entre l'Union européenne et la Russie reposent sur les principes généraux formulés à l'article 63 de l'accord de partenariat et de coopération. La coopération en matière d'éducation et de formation est en effet considérée par l'Union européenne comme un puissant vecteur au service non seulement du renforcement des liens entre les deux blocs mais également de la compréhension mutuelle entre les peuples qui les composent. L'article 63 de l'accord susvisé en ciblant un certain nombre de thématiques de collaboration qu'il convient de privilégier s'inscrit dans ce contexte :

- l'amélioration de l'organisation du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle ;
- l'encouragement à la coopération inter-universitaire ainsi qu'à la coopération entre universités et entreprises ;
- l'aide à la mobilité des étudiants ainsi qu'à celle des chercheurs et des scientifiques ;
- la promotion de l'enseignement à distance ainsi que celle du recours aux nouvelles technologies ;
- l'apprentissage des langues européennes et la connaissance de l'Europe.

La mise en œuvre de ces objectifs relève d'un instrument spécifique, **le programme TEMPUS**, institué en 1990. Ce programme, qui couvrait initialement les pays de l'Europe centrale et orientale, a été étendu en 1993, à la Fédération de Russie, aux Balkans, à l'Ukraine et à l'Albanie, devenant par là même un volet du programme plus large, TACIS. Destiné à appuyer, grâce à une coopération active dans le champ de l'enseignement supérieur, le processus de réformes engagé par ces pays, il a été conçu pour promouvoir le développement conjoint de nouveaux programmes d'étude plus adaptés aux évolutions politiques

et socio-économiques, l'acquisition de nouvelles compétences en matière de gestion par les personnels enseignants et administratifs des universités et une réelle ouverture des systèmes éducatifs des pays partenaires à la société civile. La deuxième phase du programme TEMPUS -TEMPUS II- a été adoptée en 1993 pour la période 1994-1998, puis prolongée jusqu'en 2000. La troisième phase -TEMPUS III- a été lancée le 1<sup>er</sup> juillet 2000 et elle s'achèvera en 2006.

Au fil des années, si les logiques d'intervention au travers de cet instrument sont globalement restées inchangées, son champ d'action s'est toutefois élargi, accompagnant en cela les changements intervenus dans l'ensemble des pays de l'Est de l'Europe et en Russie. Au-delà de la réforme et de la modernisation du système d'enseignement supérieur, désormais, le programme TEMPUS vise également dans l'esprit des orientations politiques de la « stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie », à renforcer la société civile, à promouvoir la démocratie et à approfondir le dialogue interculturel.

Combinant, pour sa mise en œuvre, une approche ascendante selon laquelle les initiatives et propositions d'actions doivent émaner d'établissements d'enseignement supérieur eux-mêmes avec une approche descendante reposant sur des priorités fixées au niveau national, TEMPUS soutient trois types de projets :

- **les Projets européens communs** (PEC) adossés à des objectifs clairs et qui peuvent bénéficier d'une aide financière sur une durée de deux ou trois ans. S'agissant de la Fédération de Russie, les objectifs prioritairement mis en avant sont les suivants : l'amélioration de la qualité des enseignements dispensés par une meilleure adéquation de leur contenu aux exigences d'un monde en profonde mutation ; la mobilité des étudiants et des personnels enseignants ; la gestion des établissements ; la formation continue et **l'intégration du système universitaire russe dans le système dénommé « processus de Bologne »** dont le but est la convergence des systèmes d'enseignement supérieur européens vers une architecture plus transparente qui placerait les systèmes nationaux encore trop différenciés dans un cadre commun reposant sur trois cycles : licence/bachelor, maîtrise/master et doctorat ;
- **l'octroi de bourses de mobilité individuelle** dont l'objet est d'encourager un rapprochement culturel, et d'aider à la multiplication des contacts entre sociétés civiles et au renforcement des institutions ;
- des aides spécifiques pour certains types d'actions complémentaires.

La définition et la réalisation des ces projets doivent s'effectuer dans le cadre de consortiums regroupant certes des établissements d'enseignement supérieur mais pouvant aussi comporter d'autres types de structures de formation, des organismes privés, des entreprises, etc.

Cependant, alors que la Russie compte quelque 600 établissements d'enseignement supérieur public et un nombre similaire d'établissements d'enseignement supérieur privé, le nombre d'opérations réalisées dans le cadre du programme reste très limité : entre 15 et 20 les premières années, de l'ordre de 25 actuellement même si le nombre d'établissements candidats à des actions de coopération dans ce cadre tend à croître régulièrement. De 105 en 2000, ils dépassent maintenant les 150. À l'origine, ce sont surtout les établissements situés à Moscou et à Saint-Pétersbourg qui ont été les bénéficiaires quasi uniques des projets. Il est vrai qu'ils étaient plus faciles d'accès, plus connus, et qu'ils avaient déjà souvent tissé, sous le régime soviétique, des liens avec leurs homologues de l'Union. Depuis, sous l'impulsion de la Commission, la collaboration s'est étendue aux universités de province. C'est ainsi que l'Université de Nijni-Novgorod collabore à un projet TEMPUS avec les Universités de Paris VI et de Grenoble, l'Université d'Irkoutsk avec celle de Lille.

L'évaluation à mi-parcours de l'exécution de TEMPUS III, que vient d'effectuer la Commission européenne, permet d'ores et déjà de tirer un certain nombre d'enseignements. En dépit de la dimension encore trop symbolique des opérations menées, il convient de souligner qu'au regard des défis auxquels la Russie doit faire face et des besoins auxquels ce pays est confronté en termes de changement des modes de pensée, de changements institutionnels, d'évolution des compétences et de remodelage de l'ensemble de ses structures de formation, ces projets ont intrinsèquement permis à leurs participants d'appréhender de nouvelles idées et de nouvelles notions, voire de nouveaux idéaux, et de se familiariser également avec les modes de gestion d'une société moderne. Le dialogue et les échanges qui se nouent en ces occasions favorisent les comparaisons entre valeurs et cultures nationales et sont de nature à susciter à terme une évolution des attitudes et une réelle prise de conscience de la nécessité d'un engagement accru en faveur du processus général de réformes.

Concrètement, ces opérations ont débouché sur un certain nombre de résultats tangibles : la modernisation des cursus existants et l'introduction de nouveaux enseignements ; la mise en place progressive d'outils de gestion plus performants ; l'accès démultiplié à de très nombreux réseaux d'informations ainsi qu'à des banques de données ; l'instauration de partenariats institutionnels durables entre établissements, tout ceci constituant un indicateur pertinent quant à la prise en compte de l'objectif « de rapprochement culturel » reconnu comme une des priorités de TEMPUS III.

On ne saurait néanmoins éluder les limites auxquelles se heurte le programme TEMPUS. En sus du faible nombre de projets, peu en rapport avec les dimensions du pays, la question des distances, l'hétérogénéité des contenus des projets sélectionnés n'ont pas rendu possible jusqu'à présent une mutualisation des résultats ni, par voie de conséquence, entraîné un effet de système. À de rare exceptions près, l'impact reste local, si ce n'est même limité à

la seule université bénéficiaire, lorsqu'il existe d'autres établissements dans la même ville. Des facteurs institutionnels ont également entravé la mise en œuvre des programmes retenus :

- la Commission n'a sans doute pas mené une action pédagogique suffisante auprès des instances ministérielles de la Fédération de Russie pour qu'il soit clairement compris que, dans la conception et l'exécution du programme, l'initiative et la force de proposition devaient pleinement revenir aux établissements et non pas dépendre des pouvoirs centraux ;
- le niveau des dotations budgétaires allouées aux programmes n'a pas permis jusqu'ici d'exploiter tout le potentiel de coopération existant ;
- sur le plan procédural, et bien que des efforts de rationalisation aient été amorcés, il apparaît que les règles qui président à l'établissement des contrats et à leur exécution sur le plan financier, restent perçues comme trop rigides ;
- Enfin, aucun mécanisme n'a été envisagé en vue de favoriser les synergies nécessaires entre les établissements d'enseignement supérieur et les établissements ou organismes d'enseignement ou de formation professionnels.

Cette notion de synergie et d'articulation est d'autant plus importante que l'Union européenne dispose d'un second outil d'intervention, le programme DELPHI (*Development of educational links and professional and higher education initiatives*). Mis en place en décembre 1998 et reconduit en décembre 2001 pour une période de trois ans, les orientations qu'il cible ne sont en effet pas sans lien avec certains contenus des projets TEMPUS : la définition des politiques éducatives, la formation professionnelle et continue, notamment dans le domaine de la gestion, la gestion des centres d'enseignement à distance, l'amélioration des qualifications des personnels oeuvrant dans le champ éducatif.

Jusqu'à présent, cinq pays ont été plus particulièrement parties prenantes : la Grande-Bretagne, avec le « British Council », l'Allemagne avec « Abu Consult », société spécialisée dans la gestion des ressources humaines et qui conseille depuis de nombreuses années en Russie, les Pays-Bas avec l'Université de Fontys, l'Italie avec l'école de commerce « Luiss Management », l'Espagne avec l'Université Oberta de Catalogne et, enfin, la Suède avec l'Institut d'éducation internationale dépendant de l'Université de Stockholm.

Dans le contexte de DELPHI I, outre la région autonome de Moscou, cinq régions avaient été retenues : Komis, Saint-Pétersbourg, Ekaterinbourg, Sama, Novossibirsk. À l'avenir, d'autres régions devraient venir s'ajouter à cette liste.

## II - LES RELATIONS DE LA RUSSIE AVEC LES PAYS FRONTALIERS

### A - LES NOUVEAUX MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

L'élargissement de l'Union européenne à des pays frontaliers de la Russie ou voisins d'autres républiques de l'ex-URSS telle que l'Ukraine ou la Biélorussie, a suscité inquiétudes et interrogations de part et d'autre de ces nouvelles frontières. En effet, les liens étroits, qu'ils soient économiques ou humains, tissés de longue date avec les nouveaux membres de l'Union européenne, qui pour huit d'entre eux appartenaient à l'ancien espace soviétique, même s'ils ne sont distendus, n'ont pas été totalement rompus.

La nouvelle donne engendrée par l'élargissement soulève quatre questions :

- la pérennité des relations économiques ;
- l'avenir de l'interdépendance énergétique ;
- la question des minorités russophones ;
- la circulation des personnes.

Parmi les nouveaux membres de l'Union européenne, la Pologne et les Pays Baltes sont une illustration exemplaire de ces problématiques.

#### 1. La Pologne

##### *1.1. Les relations économiques*

Du fait de sa proximité géographique et d'une histoire partagée, la Pologne entretient avec la Russie des relations anciennes.

Ainsi au plan économique, ce marché de 39 millions d'habitants représentait un débouché important pour la Russie. Les échanges entre les deux pays ont fortement chuté au début de la décennie 90 (- 50 % en 1990 par rapport à l'année précédente, - 40 % en 1993). Aux facteurs économiques qui expliquent cette chute<sup>122</sup>, s'ajoutent alors la volonté de la Pologne de ne pas rétablir ces échanges et de réorienter son commerce vers le marché européen.

Néanmoins, on observe une reprise en 1994 et plus encore en 1995. Cette croissance s'est poursuivie jusqu'à la crise russe d'août 1998 qui a fortement grevé les exportations polonaises aggravant le déficit commercial. Troisième partenaire commercial de la Pologne en 1995, la Russie n'en était plus que le onzième en 1999. Malgré une redynamisation des échanges à compter de l'année suivante, cette tendance n'a pu être enrayer.

---

<sup>122</sup> Cette diminution constatée dans l'ensemble des PEKO trouve son origine dans la crise économique, le passage à une économie de marché et le règlement en devises ainsi que la disparition du Conseil d'aide économique mutuelle (CAEM). Créé en 1949, le CAEM était une réplique soviétique de l'OCDE ; il a instauré des liens économiques très étroits entre les pays d'Europe de l'Est et l'URSS.

En 2002, la Pologne se situait au huitième rang des clients de la Russie, après l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Chine, la Biélorussie, l'Ukraine et les Etats-Unis<sup>123</sup> mais elle ne représentait que 3,5 % des exportations russes. Elle était son huitième fournisseur.

En sens inverse, la Russie avec 8 % des importations totales de la Pologne, était son troisième fournisseur mais il convient de noter que le pétrole représente 80 % de ces importations.

Un constat similaire peut être dressé s'agissant des relations de la Russie avec les autres nouveaux Etats membres. Si ces derniers représentent 14,7 % des exportations totales de la Russie, 73,5 % de ces exportations sont constitués par le pétrole (8 185 Mds \$ sur 11 130 Mds \$).

Exportations de la Russie vers les pays de l'élargissement  
2002 - en millions de dollars

|                                     | Importations totales de Russie | dont hydrocarbures | Part des hydrocarbures dans les importations totales en provenance de Russie |
|-------------------------------------|--------------------------------|--------------------|--|
| Pologne                             | 3 013                          | 2 669              | 88,6 %   |
| Estonie                             | 1 595                          | 1 126              | 70,6 %   |
| Lituanie                            | 1 476                          | 1 085              | 73,5 %   |
| Slovaquie                           | 1 235                          | 892                | 72,2 %   |
| Hongrie                             | 1 211                          | 893                | 73,7 %   |
| Chypre                              | 995                            | 749                | 75,3 %   |
| République Tchèque                  | 790                            | 575                | 72,8 %   |
| Lettonie                            | 597                            | 125                | 20,9 %   |
| Malte                               | 140                            | 59                 | 42,1 %   |
| Slovénie                            | 76                             | 11                 | 14,5 %   |
| <b>Total nouveaux Etats membres</b> | <b>11 130</b>                  | <b>8 185</b>       | <b>73,5 %</b>  |

Source : DREE – Global Trade Atlas

De surcroît la reprise du Tarif extérieur commun (TEC) par la Pologne depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004 se traduit par une baisse des tarifs douaniers sur les principales exportations de la Russie vers ce pays.

<sup>123</sup> D'après les statistiques russes.

## Evaluation de l'impact de la reprise du TEC par la Pologne

| Positions tarifaires  | Tarif de l'UE  | Tarif de la Pologne |
|---|----------------|---------------------|
| <b>Produits pétroliers</b>  |                |                     |
| 2701. Houilles ; briquettes, boulets et combustibles solides similaires obtenus à partir de la houille  | 0              | 3 ou 6              |
| 2709. Huiles brutes de pétrole ou de matériaux bitumineux   | 0              | 0                   |
| 2710. Huiles de pétrole ou de matériaux bitumineux autres que les huiles brutes, etc.   | entre 0 et 4,7 | 25 % <sup>(a)</sup> |
| <b>Fertilisants engrais</b>   |                |                     |
| 3102. Engrais minéraux ou chimiques azotés  | 6,5            | entre 6 et 9        |
| 3104. Engrais minéraux ou chimiques potassiques   | 0              | 0                   |
| 3105. Engrais minéraux ou chimiques contenant deux ou trois des éléments fertilisants azote, phosphore et potassium ; autres engrais, etc.                  | 6,5            | 6 ou 6,5            |
| <b>Bois</b>   |                |                     |
| 4702. Pâtes chimiques de bois, à dissoudre  | 0              | 0                   |
| 4703. Pâtes chimiques de bois, à la soude ou au sulfate, autres que les pâtes à dissoudre   | 0              | 0                   |
| <b>Acier</b>  |                |                     |
| 7207. Demi-produits en fer ou en acier non alliés   | 0              | 12                  |
| 7208. Produits laminés plats, en fer ou en acier non alliés, d'une largeur de 600 mm ou plus, laminés à chaud, non plaqués ni revêtus                       | 0              | 12                  |
| <b>Aluminium</b>  |                |                     |
| 7601. Aluminium sous forme brute  | 6              | 6                   |
| 7605. Fils en aluminium   | 7,5            | 7,5 ou 9            |
| 7606. Tôles et bandes en aluminium, d'une épaisseur excédant 0,2 mm   | 7,5            | 9 ou 10             |
| <b>Equipements nucléaires</b>   |                |                     |
| 8401. Réacteurs nucléaires ; éléments combustibles (cartouche) non irradiés pour réacteurs nucléaires : machines et appareils pour la séparation isotopique | entre 0 et 2,2 | 9                   |
| 8411. Turboréacteurs, turbopropulseurs et autres turbines à gaz.  | 0              | 0 ou 9              |

(a)- Avec un minium entre 25 et 33 euros/tonne

Source : DREE.

Force est donc de constater que les revendications de la Russie qui arguait qu'elle allait perdre une grande partie de son commerce traditionnel avec les dix nouveaux Etats membres en raison de leur inclusion dans le régime commercial douanier et antidumping de l'Union européenne, était infondé.

C'est d'ailleurs ce que la déclaration conjointe annexée au protocole d'extension de l'Accord de partenariat et de coopération (APC) signé le 27 avril 2004 à Luxembourg a constaté : « *nous reconnaissions que le niveau des droits sur les importations de marchandises en provenance de Russie, destinées aux nouveaux Etats membres vont diminuer en moyenne de 9 % à 4 %, en raison de l'application par l'Union européenne élargie du Tarif extérieur commun aux importations en provenance de Russie, à partir du 1<sup>er</sup> mai 2004, ce qui signifie des conditions plus favorables pour le commerce* ».

On peut considérer en revanche qu'un nouveau marché européen plus vaste et aux règles uniformes va s'ouvrir à la Russie, d'autant, s'agissant de la Pologne qu'un important potentiel d'échanges existe entre les deux pays non seulement au plan commercial mais également en matière de coopération scientifique et technique, que l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne ne peut que favoriser dans le cadre de l'APC.

### 1.2. La dépendance énergétique

Comme la très grande majorité des nouveaux Etats membres, la Pologne dépend de la Russie pour son approvisionnement énergétique.

Part et rang de la Russie dans les importations totales d'hydrocarbures des nouveaux Etats membres

|                    | % des hydrocarbures russes dans les importations totales d'hydrocarbures | Rang de la Russie parmi les fournisseurs d'hydrocarbures |
|--------------------|--|--|
| Pologne            | 80 %   | 1 <sup>er</sup>  |
| Estonie            | 49 %   | 1 <sup>er</sup>  |
| Lituanie           | 97 %   | 1 <sup>er</sup>  |
| Slovaquie          | 88 %   | 1 <sup>er</sup>  |
| Hongrie            | 62 %   | 1 <sup>er</sup>  |
| Chypre             | 27 %   | 2 <sup>ème</sup>   |
| République Tchèque | 80 %   | 1 <sup>er</sup>  |
| Lettonie           | 44 %   | 1 <sup>er</sup>  |
| Malte              | 18 %   | 2 <sup>ème</sup>   |
| Slovénie           | 21 %   | 2 <sup>ème</sup>   |

Source DREE – Global Trade Atlas.

Les livraisons russes de pétrole à la Pologne représentent, rappelons-le, 80 % de ses importations totales en provenance de Russie. En 2000, ce pays assurait 70 % des besoins du pays en gaz (6,8 milliards de m<sup>3</sup>) et 60 % en pétrole (6,2 millions de tonnes).

Les échanges de gaz sont régis par des accords qui en sont à des stades différents de réalisation : l'accord d'Orenbourg, du 21 juin 1974, aux termes duquel la Russie fournit annuellement à la Pologne 2,8 milliards de m<sup>3</sup>; l'accord de Iambourg, du 29 janvier 1987, aux termes duquel la Russie fournit annuellement à la Pologne 2,5 milliards de m<sup>3</sup>; l'accord du 25 août 1993 et le protocole additif du 18 février 1995 portant sur la construction, sur le territoire polonais, du gazoduc reliant la péninsule sibérienne de Yamal et l'Europe occidentale et qui doit permettre à terme de faire passer les livraisons de gaz russe à la Pologne de 3 à 14 milliards de m<sup>3</sup> par an; enfin l'accord de février 2001 qui permet à la Russie de faire transiter son gaz vers l'Europe *via* la Pologne et en évitant l'Ukraine.

Aux termes de cet accord, la Pologne recevra 1 milliard de dollars par an en paiement du transit.

Dans un souci légitime de diversification des sources, la Pologne s'efforce depuis quelques années de varier ses approvisionnements énergétiques.

**Les difficultés avec la Russie dans ce secteur pourraient provenir de la reprise des directives communautaires libéralisant l'approvisionnement en énergie, ce qui pourrait remettre en cause des contrats de longue durée passés par des fournisseurs russes.**

## 2. Les pays baltes

Sous l'appellation de pays baltes, on a coutume de considérer comme un ensemble homogène l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, au risque de généralisations abusives. Il est vrai que ces trois pays ont eu au XX<sup>ème</sup> siècle un destin historique commun : l'indépendance entre 1920 et 1940, l'occupation soviétique, l'invasion allemande puis à nouveau l'intégration forcée à l'URSS. Il est vrai en outre que ces trois pays de taille modeste ont retrouvé en même temps leur indépendance et leurs traditions démocratiques mais ces traits communs ne sauraient faire oublier la spécificité de chacun d'entre eux dont les orientations ne sont pas nécessairement identiques en tous points.

### 2.1. La question des minorités russophones

De par l'histoire et de par leur voisinage immédiat, les relations de ces trois pays avec la Russie ont été, et sont, problématiques et compliquées. Leur intégration dans l'Union européenne a suscité l'irritation de la Russie, fâchée de les voir échapper à sa sphère d'influence. C'est pourquoi certains Estoniens considèrent que la question des populations russophones a été exploitée par la Russie pour obtenir de meilleures conditions pour l'extension de l'Accord de partenariat et de coopération.

Cette question revêt une acuité différente selon les pays. Elle est faible en Lituanie où la minorité russophone ne représente que 10 % des 3,8 millions d'habitants alors que cette proportion est de 30 % en Estonie et 40 % en Lettonie.

En Lituanie, le choix (dit de l'« option zéro ») a été fait d'accorder la nationalité lituanienne à tous ceux qui possédaient un permis de résidence permanent depuis dix ans.

Près de 90 % des représentants des minorités nationales ont obtenu la citoyenneté lituanienne avant 1994, à la grande satisfaction de la Russie qui avait eu du mal à intégrer et reloger les 150 000 Russes qui avaient fui la Lituanie au cours de l'année 1991<sup>124</sup>.

C'est en Lettonie que la question est la plus sensible : la moitié de la population seulement est lettone dans les sept plus grandes villes du pays (27 % à Riga en 1992). Ces villes comme celle d'Estonie à majorité russe (Narva - 80 % de russophones - ou Sillamae) sont pour la plupart des cités industrielles frappées par le chômage, suite à l'interruption des commandes du complexe militaro-industriel ex-soviétique.

Ce problème socio-économique s'ajoute à celui de la composante ethnique : la forte concentration territoriale des minorités, la dégradation de leur niveau de vie et leur sentiment d'abandon (la Russie ne les a pas incités au retour ni financé des programmes d'insertion dans les pays Baltes) ont fait de ces populations le point d'achoppement des relations.

Même si le problème s'est considérablement atténué, cette question perdure en Lettonie et en Estonie en raison des conditions d'obtention de la nationalité.

#### **Les conditions d'attribution de la citoyenneté en Estonie et en Lettonie**

À l'automne 1991, la Lettonie et l'Estonie choisissaient « l'option 1940 » qui consiste à ne reconnaître un droit de naturalisation automatique qu'aux citoyens de ces pays avant l'invasion soviétique et à leurs descendants ainsi qu'aux enfants nés sur le sol national après 1992 d'un parent ayant la citoyenneté. Quant aux autres allophones, arrivés pendant la période soviétique (474 000 en Estonie et 900 000 en Lettonie), ils ont dans leur majorité refusé de se plier à la procédure qui conditionne l'attribution de la citoyenneté à la réussite d'un examen de connaissance de la langue et de la Constitution. La Russie a jugé cette condition inadmissible, surtout pour les personnes âgées et considéré les délais pour faire la demande de naturalisation trop longs : 5 ans en Estonie. En Lettonie où un système de quotas avait été initialement prévu, le rythme des naturalisations a été faible jusqu'en 1998.

La remise en question de l'admission de la Lettonie au Conseil de l'Europe a conduit à assouplir les dispositions et à reconnaître le devoir d'intégration des minorités. Le problème reste que les Russes vivent en fait en marge des sociétés d'accueil.

<sup>124</sup> Source : « Dix ans de relations russo-baltes », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1 003, mars 2000.

La limite de validité des passeports soviétiques a été fixée au 12 juillet 1996 en Estonie et au 31 octobre 1998 en Lettonie. A compter de cette date, les tensions russobaltes se sont cristallisées autour du statut de ces citoyens d'un Etat « défunt » (380 000 en Lettonie et 250 000 en Estonie) devenus « de facto » apatrides s'ils n'avaient demandé aucune citoyenneté. En 1998 certains ont obtenu, sous la pression de la communauté internationale, un passeport « gris » de non-citoyen, leur permettant de voyager librement et de jouir de certains droits à égalité avec la population titulaire comme, fait exceptionnel en Europe, le droit, pour les détenteurs d'un permis de résidence permanent, de voter aux élections locales en Estonie.

Aucune des missions neutres d'observation formées de membres des organisations européennes de défense des droits de l'homme qui se sont rendues sur place n'a confirmé les allégations russes de violations massives des droits de l'homme dans ces pays.

Source : Anaïs Marin « *Dix ans de relations russo-baltes* » - *Le Courier des pays de l'Est*, n° 1 003, mars 2000.

À ce jour, il y a en Estonie, 400 000 russophones dont 100 000 ont la citoyenneté estonienne (soit d'emblée, soit par naturalisation), 160 000 sont apatrides et 100 000 sont citoyens russes ou ukrainiens. Le problème de l'apprentissage de la langue estonienne s'amenuise : avant 1990, 14 % des non estoniens parlaient l'estonien, en 2000 ils étaient 40 %. Les 60 % restant sont essentiellement des personnes âgées.

La Russie n'a eu de cesse d'invoquer cette question durant les semaines précédant l'élargissement<sup>125</sup>. L'Union a refusé toutefois d'inclure dans la déclaration politique conjointe approuvée parallèlement à la signature du protocole d'extension de l'APC (27 avril 2004), ce point qu'elle ne considère pas directement lié à l'élargissement<sup>126</sup> d'autant que pour la Commission, les pays baltes respectent tous les critères imposés par l'Union européenne en ce qui concerne le traitement des minorités. Selon le Président de la Commission, « *le respect des droits des minorités est une question qui doit être traitée en accord avec les lois des pays membres concernés ainsi que des conventions internationales* ». Le Commissaire Patten a remis à la partie russe, début mai 2004, une note résumant les projets que la Commission a déjà mis en vigueur jusqu'à ce jour pour promouvoir l'intégration des minorités russophones en Lettonie et en Estonie. Depuis 1996, ces projets ont représenté 13,5 millions d'euros en Lettonie et 10 millions en Estonie.

<sup>125</sup> Elle constituait un des quatorze points du mémorandum russe.

<sup>126</sup> Néanmoins, avec l'élargissement, les détenteurs du passeport « gris » - qui leur permettait de voyager librement - devraient être dorénavant soumis à l'obligation de visa pour se rendre en Russie.

## 2.2. Relations économiques et interdépendances énergétiques

Les relations commerciales se sont fortement relâchées après la disparition de l'URSS. La Russie qui représentait encore en 1993 un quart des échanges de ces pays, est tombée en dessous de 10 %. Ces résultats sont d'autant plus révélateurs que là encore les hydrocarbures représentent une part importante des importations des pays baltes en provenance de Russie (97 % pour la Lituanie, 49 % pour l'Estonie et 44 % pour la Lettonie).

Ces pays s'efforcent de s'affranchir de la tutelle russe en matière de gaz, d'électricité en sortant du réseau de connexion russe pour entrer dans le système nordique tout comme ils cherchent de nouvelles sources d'approvisionnement en pétrole (Norvège, Asie Centrale, Iran). Ils tentent également de limiter les prises de participation russes dans le secteur énergétique national, le cas extrême étant la privatisation du complexe pétrolier lituanien. Or précisément Youkos vient de racheter la raffinerie lituanienne de Maziekiu Nafta reliée au réseau de pipelines russes et Gazprom vient d'entrer dans le capital de la société de gaz lituanien Lietuvos Dujos. En Lettonie, la Russie a pris le contrôle du port de Ventspils, élément clef du dispositif central d'exportation du pétrole russe vers l'Europe.

Force est de constater que Moscou cherche à maintenir voire à étendre son influence économique. On a ainsi pu observer durant la période récente un afflux de capitaux et d'investissement non seulement dans le secteur des hydrocarbures où la Russie est en position de quasi-monopole mais à Riga et à Vilnius également dans les services, l'immobilier et le secteur bancaire.

Sans échapper à la dépendance énergétique russe, l'Estonie a mieux réussi à se libérer de l'emprise de son voisin grâce notamment au soutien de la Finlande. Ainsi en matière d'électricité les trois pays se sont trouvés dans l'incapacité d'acheter (Lettonie) ou de vendre (Estonie et Lituanie) de l'électricité à d'autres pays que ceux du réseau soviétique. Les trois tentent de se connecter au réseau nordique (Nordel), ouest européen (UCPTE) et centre européen (Centrel).

Dès 1990, la Suède avait lancé l'idée de créer un réseau d'électricité, le Baltic Ring, englobant la région de la mer Baltique, en connectant les pays nordiques avec l'Allemagne, la Pologne, les Etats Baltes et certaines régions du Nord-Ouest de la Russie.

C'est dans ce cadre que le gouvernement estonien veut relier le pays au réseau européen d'ici 2008. La compagnie nationale d'électricité a signé en 1998 un accord de principe avec un groupe de producteurs, suédois et finlandais, elle devrait construire un câble sous-marin, dénommé Estlink, de 200 millions de watts par an entre l'Estonie et la Finlande afin de doubler ses capacités d'exportation vers la région nordique en la reliant au système unifié Nordel.

### Le réseau gazier dans les pays baltes

En matière de **réseau gazier**, on sait que les deux principaux fournisseurs de gaz naturel en Europe sont la Norvège (70 milliards de m<sup>3</sup> par an) et la Russie (120 milliards de m<sup>3</sup>), où se trouvent plus de 70 % des réserves estimées. Les interdépendances sont donc fortes en la matière entre elles et les pays européens. La majeure partie du gaz russe est extraite de la presqu'île de Yamal et du golfe de l'Ob, en Sibérie occidentale. Un gazoduc principal achemine le gaz de Yamal jusqu'à l'Europe, *via* la Biélorussie et la Pologne. Des branches de ce gazoduc remontent jusqu'à Saint-Pétersbourg, Vyborg, les Etats Baltes, la Pologne et la Finlande. La question de la sortie vers l'Europe du gaz de Yamal est aujourd'hui envisagée dans le cadre de la connexion aux réseaux nordiques, désignée sous l'appellation Anneau gazier du Nord : une série de projets de construction de gazoducs, soutenus par l'Union européenne à la fois dans le cadre de la Dimension nordique et des programmes de réseaux trans-européens (Trans-European Networks), sont promus en particulier par la Finlande et associés au projet de réseau nordique du gaz (Nordic Gas Grid), qui vise à connecter le réseau européen du gaz aux marchés nordique et balte et aux réserves norvégiennes et russes. Le rôle de la Norvège y est grandissant, à la fois en tant que concurrente de la Russie et potentiel partenaire de coopération. La Pologne, par exemple, qui se fournissait jusque récemment entièrement auprès de Gazprom, a signé en 1999 un accord avec la Norvège. Même s'il porte sur des montants très faibles, il revêt une valeur symbolique et laisse penser que la Norvège pourrait bien proposer également de vendre du gaz aux Etats baltes, actuellement à la recherche d'une diversification de leurs approvisionnements énergétiques. Cela nécessiterait bien sûr la construction d'un gazoduc vers ces pays, alors que leurs besoins sont trop peu importants pour qu'il soit rentable ; toutefois, il pourrait le devenir, si la Suède, qui a entrepris une politique d'abandon progressif du nucléaire, se réoriente, comme on le prévoit, vers le gaz.

Source : Céline Bayou « Les interdépendances énergétiques de la rive orientale de la Baltique ». Le Courrier des pays de l'Est, mars 2000.

Les pays baltes et notamment l'Estonie, souhaitent mettre à profit leur adhésion à l'Union européenne pour s'émanciper de la tutelle russe et renforcer leurs liens avec l'Europe occidentale.

#### 2.3. *Le tracé des frontières*

Cette question obère également les relations entre Moscou et ses voisins baltes. Ceux-ci estimaient après l'indépendance que la Russie devait reconnaître leur souveraineté sur l'ensemble des territoires sur lesquels elle s'exerçait en 1920 (Traité de Tartu et de Riga), ce que Moscou a refusé en fixant les frontières suivant le tracé établi par l'administration soviétique et correspondant à l'avancement de l'Armée rouge.

Sachant que Moscou n'accepterait pas de rétrocéder des districts majoritairement peuplés de Russes, les Etats baltes ont signé des accords de délimitation de leurs frontières et de leurs zones économiques exclusives en mer Baltique. Malgré ces concessions, les négociations ont piétiné. Paraphés par les chefs d'Etat, ces accords ne sont toujours pas ratifiés par la Douma.

## B - LES RELATIONS AVEC LES PAYS DE LA CEI

Douze ans après leur indépendance, la Russie et les pays de la CEI ont préservé les relations politiques, économiques et historico-culturelles héritées de l'URSS. Certains d'entre eux ne se sont pas véritablement dissociés et la politique de resserrement des liens avec l'« étranger proche » affirmée par le Président Poutine ne peut que conforter l'influence de la Russie sur ses voisins immédiats.

Cette évolution est d'autant plus évidente que pour la plupart des Etats de la CEI, une intégration dans le monde occidental est improbable, voire impossible du fait des insuffisances ou de l'absence de réformes, des manquements en matière de respect des droits de l'homme ou de lutte contre la corruption.

Ceux d'entre eux qui partagent des frontières communes avec l'Union européenne élargie, qui n'ont pas, à priori, vocation à adhérer à l'Union européenne et dont les relations avec celle-ci n'ont pas été définies par des accords<sup>127</sup>, se sont certes vu offrir une alternative au processus d'élargissement avec le concept de « **nouveau voisinage** » dont les contours restent cependant imprécis.

Dans ces conditions, pour les élites de la CEI, les relations avec la Russie, peuvent sembler répondre davantage à leurs attentes.

Dans ce contexte, la Russie peut s'affirmer en tant que puissance régionale tout en respectant la souveraineté de ces pays. Cette démarche ne vise pas à ressusciter l'Union soviétique. Elle repose essentiellement sur une politique d'intégration économique et énergétique au sein de la CEI avec dans certains cas un volet de pression militaire<sup>128</sup>. Elle se traduit par un réseau d'accords commerciaux dense et complexe mais très partiellement mis en œuvre, facilité à la fois par le retour de la croissance des années 2000 et les similitudes des systèmes politiques et économiques de la CEI.

Ainsi, le 19 septembre 2003, un accord a été signé entre les Présidents de Biélorussie, du Kazakhstan, de la Russie et de l'Ukraine pour la formation d'un **Espace économique commun (EEC)**. Cette initiative, essentiellement portée par la Russie, constitue la première tentative d'intégration plus poussée entre les quatre plus grandes économies de l'ex-URSS dans le but de compenser les effets négatifs de la désintégration de l'URSS. L'accord prévoit la mise en place progressive d'une zone de libre échange, puis d'une union douanière. Il envisage le transfert des compétences des pays membres de l'espace vers une autorité unique de régulation. Cet accord signé à l'occasion du sommet de la Communauté des Etats indépendants, reste ouvert en prévoyant que d'autres Etats de la CEI peuvent le rejoindre<sup>129</sup>.

<sup>127</sup> Tels que les accords d'association entre l'UE et les PECO.

<sup>128</sup> En Transnistrie, Abkazie, en Ossétie du Sud et en Adjarie notamment.

<sup>129</sup> Source : mission économique à Moscou, « *Intégration commerciale régionale au sein de la CEI* », janvier 2004.

De la même façon s'est mise en place une structure en matière de sécurité, l'Union de Tachkent, à dominante eurasienne, dirigée par la Russie. Elle vise à faire contrepoids à l'influence de l'OTAN ou à limiter l'emprise de la Chine qui considère cette région du monde comme son arrière cour stratégique et comme son fournisseur d'énergie. La Russie s'étant révélée être un fournisseur fiable d'énergie et de matériel militaire, il est peu probable que la Chine s'oppose sérieusement au renforcement de l'influence russe dans cette zone.

Cependant, la constitution de zones d'intégration économique régionales n'échappe pas à certaines difficultés. D'une manière générale, les petits pays ont le sentiment de ne pouvoir se faire entendre dans un bloc régional. Cette difficulté est d'autant plus sensible dans la CEI qu'elle est marquée par le poids majeur de la Russie et par l'expérience de l'intégration au sein de l'URSS. La volonté d'intégration régionale se heurte à la  **crainte de nombreux pays de la CEI**, illustrée par les réticences de l'Ukraine, lors de la signature de l'EEC, **de recréer une zone économique que dominera la Russie.**

### 1. L'Ukraine : entre Russie et Union européenne

De par son histoire, l'Ukraine reste un pays divisé, « *tiraillé entre un rêve européen inaccessible et la réalité imposée par son puissant voisin russe* »<sup>130</sup>. Après avoir subi plusieurs invasions, elle a été intégrée à différents Etats tels que la Pologne, la Lituanie, la Hongrie, l'empire Ottoman et la Russie à laquelle elle fut partiellement cédée en 1667. La Galicie, des territoires de la Slovaquie orientale, la Bukovine septentrionale qui constituent le foyer du nationalisme ukrainien le plus militant, lui furent incorporés au début de la seconde guerre mondiale ; la Crimée lui fut rattachée en 1954.

C'est par un référendum que 90,3 % de la population s'est prononcée le 1<sup>er</sup> décembre 1991 en faveur de l'indépendance. Ce résultat allait permettre à Kiev de redéfinir ses relations avec Moscou et de s'affranchir de toute reprise en main par son puissant voisin, notamment par le biais de la nouvelle forme d'union politique que représentait la CEI. « *L'Ukraine allait faire en sorte que l'organisation ne soit qu'un outil servant à la gestion d'un divorce civilisé entre les Républiques soviétiques* »<sup>131</sup>.

Indépendamment du règlement des points de litige (partage des actifs et des dettes de l'URSS, avenir de l'arsenal nucléaire et de la flotte de la mer Noire), la Russie a difficilement accepté cette séparation, le problème de la Crimée et donc de son intégrité territoriale ayant été de tous le plus délicat.<sup>132</sup>

<sup>130</sup> Christophe Châtelot « *L'Union européenne maintient les liens avec une Ukraine tournée vers la Russie* », *Le Monde* du 10 octobre 2003.

<sup>131</sup> Yann Bréault, Pierre Jolicœur, Jacques Levesque, « *La Russie et son ex-Empire* », Presses de Sciences Po, 2003.

<sup>132</sup> En 1954, les Ukrainiens ne représentaient que 25 % de la population de Crimée.

Or les exigences de Moscou, loin de rapprocher les deux pays ont au contraire incité l'Ukraine à rechercher des appuis du côté occidental sans que pour autant elle parvienne à intégrer l'Union européenne en raison de la nature de son système politique, des problèmes de corruption, de non-respect des droits de l'homme et des normes démocratiques en général.

Les rapports avec les pays occidentaux s'étant dégradés depuis la fin de l'an 2000 (assassinat du journaliste G. Gongadze, vente de systèmes de détection radar à l'Irak en violation de l'embargo voté par le Conseil de sécurité de l'ONU), on a assisté à un retour du balancier facilité par l'arrivée au pouvoir de V. Poutine qui a donné une nouvelle impulsion aux relations entre les deux pays. La base de la consolidation des positions de la Russie n'est désormais plus politique mais économique.

L'Ukraine est non seulement un passage obligé pour la majeure partie des exportations de gaz et pétrole russes vers l'Europe mais elle dépend presque exclusivement de son voisin pour son approvisionnement énergétique. Près de 90 % du gaz russe exporté vers l'Europe transite par le réseau de gazoducs ukrainien. Un réseau dont la Russie est désormais copropriétaire après la création en octobre 2002 d'un consortium international entre Gazprom et son homologue ukrainien. Une concession majeure de la part de l'Ukraine qui perd ainsi le contrôle de l'une de ses fleurons industriels. Loukoil, TNK et Tatneft, trois compagnies pétrolières russes contrôlent un tiers des points de vente de carburant du pays.

Le réseau électrique ukrainien a aussi suscité la convoitise de la SEU (l'EDF russe) qui contrôle de 16 % à 100 % du capital de 10 des 27 sociétés régionales distributrices d'électricité en Ukraine. La SEU est elle-même contrôlée à 52 % par l'Etat russe.

Plusieurs grands groupes russes ont également pris le contrôle d'entreprises ukrainiennes dans des secteurs clés tels que la métallurgie, la chimie, l'énergie ou la finance. Cette pénétration du capital russe a été favorisée par l'opacité du processus de privatisation et par les anciens réseaux existants entre la Russie et l'Ukraine<sup>133</sup>.

La même dépendance existe sur le plan commercial. Auparavant grenier à grains de l'URSS, centre de son complexe militaro-industriel, l'Ukraine a cherché après la grave récession qui a suivi son indépendance à réorienter ses échanges. Il n'en reste pas moins que la Russie reste aujourd'hui son premier partenaire commercial avec lequel elle accuse un déficit de près de 2 milliards de dollars.

---

<sup>133</sup> « *Vladimir Poutine retisse la toile de l'Empire* », *La Tribune* du 12 mars 2004.

L'Italie et l'Allemagne se placent respectivement à la 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> place parmi les pays clients, la Pologne à la 5<sup>ème</sup> place. Prise dans son ensemble, l'Europe à quinze représentait en 2002, 40 % des exportations et 34 % des importations totales de l'Ukraine.

Les responsables ukrainiens réclament une plus grande reconnaissance en tant que pays européen et partenaire stratégique important de l'Union élargie, d'autant que le rapprochement avec l'Union européenne a constitué un puissant incitatif pour des réformes structurelles.

Néanmoins, l'Union européenne ne lui offre pas de perspective d'adhésion dans les prochaines années et ce, alors même que l'Ukraine est probablement un des pays les plus fortement affectés par l'élargissement.

En effet les quotas sur le commerce des métaux, la législation antidumping, les normes sanitaires et phytosanitaires ne pourront qu'avoir des conséquences négatives sur les exportations de l'Ukraine vers les nouveaux entrants, en particulier la Pologne et la Hongrie, dans une moindre mesure la République Tchèque et la Slovaquie. Les pertes ukrainiennes, suite à l'élargissement ont été estimées entre 320 et 340 millions de dollars soit 15 % des exportations ukrainiennes vers les nouveaux Etats membres<sup>134</sup>.

De la même façon, les contrôles stricts aux frontières et les dispositions en matière de visas induits par l'application de l'accord de Schengen vont limiter la circulation des personnes et des marchandises avec les voisins directs.

Tous ces facteurs pourraient accentuer la tendance suivie actuellement par l'Ukraine, celle d'un rapprochement encore plus marqué avec la Russie, qui vient d'ailleurs de se concrétiser par la signature d'un accord pour la formation d'un **Espace économique commun** entre la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et le Kazakhstan. Cependant, la probabilité de sa mise en œuvre rapide reste faible dans la mesure où il doit être ratifié par le Parlement où il a suscité des réticences, notamment en raison des exceptions qu'y a fait figurer la Russie.

## 2. La Biélorussie

Partie intégrante de l'empire polono-lituaniens, la Biélorussie a été annexée à la Russie à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle lors du partage de la Pologne. Le pays n'a pas de forte tradition nationaliste et garde une incontestable nostalgie de l'URSS, confortée par les difficultés de la situation économique<sup>135</sup>. Ce facteur et son isolement international l'ont conduit à renforcer ses liens avec la Russie.

<sup>134</sup> Source : *International Centre for policy Studies*, Kiev.

<sup>135</sup> Jusqu'en 1991, la Biélorussie spécialisée dans le montage, notamment dans l'industrie de l'armement et la mécanique de précision, jouissait d'un niveau de vie relativement élevé. Après 1991, faute d'investissements, la situation économique s'est fortement dégradée.

Si les tentatives d'union politique entre les deux pays ont échoué, au plan économique elles ont en revanche abouti à une des formes d'intégration les plus poussées au sein de la CEI. Le Traité d'union signé en avril 1996 vise à instaurer une politique fiscale, monétaire et commerciale commune. Les deux pays ont supprimé les droits de douanes et les contrôles douaniers à leurs frontières, ils ont harmonisé 95 % de leurs tarifs extérieurs. En outre, ils ont signé en 2000 un projet d'unification monétaire qui doit entrer en application en 2005 et conduire à la mise en place d'une devise commune à partir de 2008. Plus récemment, les deux pays ont signé l'accord sur l'Espace économique commun.

Le commerce biélorusse est en effet largement orienté vers la Russie et la CEI. La première représente 65 % des importations biélorusses et 50 % de ses exportations.

De plus, la Russie a développé la même stratégie qu'en Ukraine en affirmant son emprise sur le secteur de l'énergie. Le pays sert de transit pour les livraisons de gaz vers l'Europe et il dépend entièrement des livraisons russes.

Aussi lorsqu'en février 2004, Gazprom a complètement fermé son gazoduc qui transite par la Biélorussie pour l'obliger à payer ses dettes, il a provoqué une crise majeure. Après cette interruption, Gazprom a relevé les prix du gaz. TNK pour sa part a pris le contrôle du raffineur SLAVNEFT.

**Les relations avec l'Union européenne** se sont fortement dégradées en raison de l'absence de démocratie dans ce pays ; la Biélorussie est le seul Etat de l'Est qui n'ait pas de liens contractuels avec l'Union européenne. On rappellera en effet que, suite au remplacement du parlement élu démocratiquement par une assemblée nationale désignée par le président en violation de la constitution de 1994, l'Union européenne et de nombreux Etats membres ont limité, voire interrompu leurs relations diplomatiques avec la Biélorussie. La conclusion de l'APC est également suspendue ainsi que le statut d'invité spécial de la Biélorussie au sein du Conseil de l'Europe.

Les échanges commerciaux avec l'Union européenne à 25 ne représentent que 2,6 milliards de dollars à comparer aux 10,4 milliards avec la CEI.

De ce fait, l'élargissement affectera plutôt les régions situées à la frontière avec l'Union européenne ou encore l'économie informelle, mais ne devrait avoir guère d'impact direct sur la situation économique globale du pays.

### 3. La Moldavie

La « Principauté de Moldavie », alors Bessarabie, a été annexée en 1818 par la Russie tsariste. La Moldavie est une république indépendante depuis le 27 août 1991. Depuis cette date, la région orientale qui jouxte l'Ukraine, la Transnistrie, revendique son autonomie et entraîne de fait une division du pays. Depuis, les forces militaires russes sont présentes en Moldavie avec pour but explicite d'assurer l'ordre et d'empêcher la partition du pays.

La Russie, qui avait mis fin aux combats en 1992 a tiré argument du conflit pour empêcher le « glissement » de la Moldavie vers la Roumanie et maintenir sa présence dans la région bien qu'en 1994, la majorité de la population se soit prononcée contre une annexion à la Roumanie.

La Russie a pris l'engagement, au Sommet de l'OSCE à Istanbul en 1999, de retirer ses forces (munitions, équipements et soldats) de Transnistrie. Cependant, elle n'a pas respecté les délais impartis (31 décembre 2002, puis 31 décembre 2003).

Concernant les **équipements et munitions**, la Russie a évacué à ce jour ses équipements lourds mais n'a retiré, au cours du premier semestre 2003, qu'une partie des munitions stockées en Transnistrie

Concernant le retrait des soldats, il convient de distinguer entre l'armée soviétique encore en place et les troupes intégrées de la force de maintien de la paix tripartite (Russie, Moldavie, Transnistrie) déployée dans la « zone de sécurité » entre Moldavie et Transnistrie en vertu de l'accord de cessez-le-feu de 1992. En novembre 2003 l'UE a rejeté le plan de règlement pour la Transnistrie. Cet accord avait été élaboré sous l'égide de Moscou avec les protagonistes de la crise. À la suite de ce rejet européen, le président moldave V. Voronine a refusé de signer l'accord que V. Poutine devait venir parapher à Kichenev, la capitale de la Moldavie.

Depuis, les choses n'ont pas avancé. Mais le point important est que cette crise, qui n'avait a priori rien à voir avec l'élargissement, a créé un contentieux avec l'UE. Celle-ci s'intéresse de plus en plus aux affaires de pays comme l'Ukraine, la Moldavie ou la Biélorussie, précisément parce que les frontières de l'UE se rapprochent des frontières de ces pays. L'opposition de l'UE à un plan de « fédéralisation » de la Moldavie, visant à pérenniser la présence des troupes russes, a contribué au refroidissement des relations entre la Russie et l'UE.

Aujourd'hui, l'UE réaffirme qu'elle continue de soutenir les efforts déployés par l'OSCE en vue de favoriser un règlement politique global de la question de la Transnistrie. Elle engage la Fédération de Russie et l'Ukraine à jouer, avec l'OSCE, leur rôle de médiateurs. En ce qui concerne l'achèvement du retrait des forces russes, l'UE demande instamment à la Fédération de Russie de prendre toutes les mesures nécessaires pour respecter l'engagement d'Istanbul/Porto d'ici la fin de l'année.

Le rapprochement avec l'UE est pour la Moldavie une stratégie de survie, étant donné que cette République est membre de l'OMC et participe au Pacte de stabilité avec l'Europe du Sud-Est. Néanmoins, l'APC, qui structure les relations entre la Moldavie et l'UE, n'a pas encore été exploité suffisamment. De plus, il n'y a guère d'investisseurs étrangers pour l'instant. Le pays a une croissance faible et un taux d'inflation élevé, 70 % de la valeur économique créée proviennent de l'économie clandestine. La plupart des responsables moldaves craignent que l'élargissement de l'UE ne provoque des conséquences négatives

pour leur pays ; ils redoutent en particulier l'adhésion de la Roumanie, qui compliquerait les relations économiques entre les deux pays.

D'autre part, la République Moldave reste dépendante de la **Russie** sur le plan économique : 98 % de la consommation de gaz naturel sont couverts par des importations provenant de Russie et, faute de ressources financières, sont payés par la cession de participations aux entreprises étatiques russes.

La Moldavie souhaite bénéficier d'une possibilité de choix réel pour atteindre un meilleur équilibre vis-à-vis de ses puissants voisins.<sup>136</sup>

### III - LES RELATIONS ENTRE LA RUSSIE ET LA FRANCE

#### A - STRUCTURE ET ÉVOLUTION DES ÉCHANGES ÉCONOMIQUES

Depuis 2000, les échanges économiques franco-russes ont retrouvé, puis dépassé leur niveau d'avant la crise de 1998. En 2003, nos importations et nos exportations ont enregistré une forte progression par rapport à l'année précédente. Notre part de marché est passée de 3,7 à 4,0 %, mais notre déficit commercial s'est encore accru, du fait des cours élevés des hydrocarbures.

##### 1. Les exportations françaises

Elles ont régulièrement mais modérément profité du bon niveau global de la demande russe, dans un contexte de croissance économique soutenue depuis 2000. En 2003, elles se sont précisément élevées à 2 801 millions d'euros contre 2 341 en 2002, soit une progression de 19,6 %. Cette évolution favorable est d'ailleurs sous-estimée par le Comité d'Etat pour les statistiques de la Fédération de Russie (Goskomstat) qui ne tient pas compte des exportations françaises transitant par des pays tiers. Si la Russie ne se situe qu'au 19<sup>ème</sup> rang des pays destinataires de nos exportations, la France est le 6<sup>ème</sup> pays fournisseur de la Russie, derrière l'Allemagne (14,1 % de part de marché), l'Ukraine, les Etats-Unis, le Kazakhstan et l'Italie (4,2 %).

La **progression des exportations françaises en 2003** est principalement due aux deux postes suivants :

- **le secteur de l'aéronautique** constitue le premier poste des exportations avec 369 millions d'euros, ce qui représente 13,4 % des exportations totales et est dû principalement à la livraison de quatre Airbus ;
- **le secteur des véhicules automobiles** se maintient en 2003 au 2<sup>ème</sup> rang des produits exportés avec 8 % du total des exportations françaises, le montant des exportations augmentant de 158 millions d'euros en 2002 à 225 millions d'euros en 2003, soit une progression de 42 %. L'augmentation est principalement due aux ventes des

---

<sup>136</sup> « *L'Europe élargie-voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud* », avis du Comité économique et social européen, Bruxelles, 10 et 11 décembre 2003, p. 8.

véhicules Renault et Peugeot, qui ont respectivement progressé de 37 % et de 24 %. Cette progression est notamment liée à l'augmentation des droits de douane sur les véhicules d'occasion, au développement du système de crédit à la consommation et à l'attrait croissant pour les véhicules étrangers.

Pour les autres secteurs, la ventilation des exportations demeure relativement stable et équilibrée en 2003. L'évolution des exportations sur le premier trimestre 2004 confirme dans l'ensemble cette tendance.

- **l'agroalimentaire** enregistre une légère progression à 351,3 millions d'euros en 2003. L'agroalimentaire est un secteur important pour les exportations car la Russie importe annuellement dans ce domaine pour une valeur de 10 milliards d'euros, dont un tiers en provenance d'Europe. Pour l'heure, la part de la France ne représente que 3,5 % des importations russes, ce qui est trois fois moins que celle de l'Allemagne ;
- **les biens de consommation français** bénéficient d'une très bonne image qui explique une progression soutenue. Les ventes des équipements du foyer s'élèvent à 48 millions d'euros au premier trimestre 2004, à comparer aux 16 millions d'euros à la même période 2003. Cependant, la stratégie de communication plus offensive des entreprises allemandes et italiennes, comme une participation soutenue aux salons en Russie, leur permet de conserver une place plus importante sur le marché ;
- parmi **les biens d'équipement**, les ventes d'équipements mécaniques, électriques et électroniques ont enregistré une baisse de 16 millions d'euros, soit 5 %, en 2003 par rapport à 2002. Le premier trimestre 2004 affiche par contre une progression de 30 % pour les postes cités. La Russie souhaite en effet moderniser ses outils de production et affiche un besoin en équipements qu'elle fabrique encore peu sur son territoire ;
- **les biens intermédiaires** continuent à afficher une progression globale de 5,4 % en 2003 par rapport à 2002, et de 4,4 % au premier trimestre 2004 par rapport à la même période sur 2003. Les composants électriques et électroniques affichent la meilleure performance du secteur, avec une progression de près d'un tiers en 2003, maintenue au premier trimestre 2004. Par contre, au cours de ce trimestre, les ventes réalisées dans l'industrie textile ont régressé de 4 % et celles des produits en bois de 10 % par rapport à la même période 2003.

## 2. Les importations françaises

Elles se sont élevées en 2003 à 6 152 millions d'euros (+ 17,8 % par rapport à l'année précédente), atteignant un niveau inégalé. Les **hydrocarbures et les produits énergétiques** constituent toujours la plus grande part de ces importations, à hauteur de 5 376 millions d'euros, soit 87,7 % du total, malgré la baisse du dollar. Les produits industriels (701 millions d'euros) et les biens intermédiaires (635 millions d'euros) représentent l'essentiel du reste de nos importations.

Sous l'effet de la montée des cours du brut, notre déficit commercial à l'égard de la Russie s'est fortement accentué depuis 1998, pour s'élever à 3 351 millions d'euros en 2003. Le taux de couverture se maintient à 46 %.

La France occupe donc une position insuffisante dans les échanges avec la Russie, surtout si l'on compare cette position avec celle de nos voisins allemands et, dans une moindre mesure, italiens comme l'ont fait, de manière très éclairante les conseillers pour la Russie du commerce extérieur de la France<sup>137</sup>.

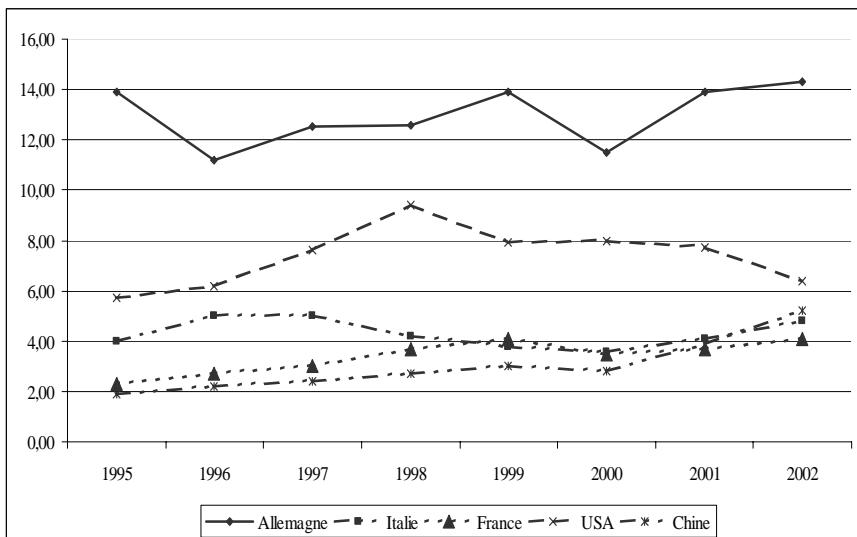
En 2002, la France a exporté en Russie pour 1 892 milliards de dollars (données Goskomstat), l'Allemagne pour 6 585 milliards de dollars, soit 3,5 fois plus, l'Italie pour 2 222 milliards de dollars, soit 11 % de plus<sup>138</sup>. Cette faiblesse relative de la France est d'autant plus frappante qu'elle est sans rapport avec les performances mondiales des trois pays à l'export. C'est ainsi qu'en 2001, l'Allemagne a exporté vers la Russie près de 3,8 fois plus que la France, alors que le volume global de ses exportations dans le monde représentait moins du double de celui des exportations françaises globales. De même si, en 2002, le montant global des exportations italiennes au niveau mondial ne représentait que 75 % du montant des exportations françaises, elles n'en étaient pas moins, à destination de la Russie, de 11% supérieures à celles de la France. Il apparaît donc clairement qu'en dépit d'efforts de rattrapage récemment entrepris, **la France occupe encore une position retardataire dans ses relations commerciales avec la Russie**.

---

<sup>137</sup> « Reconquérir la Russie. La France resterait-elle moins performante sur le marché russe que l'Allemagne et l'Italie ? »; mars 2004.

<sup>138</sup> Dernières données disponibles.

Principaux pays exportateurs vers la Russie  
(données Goskomstats, en parts de marché)

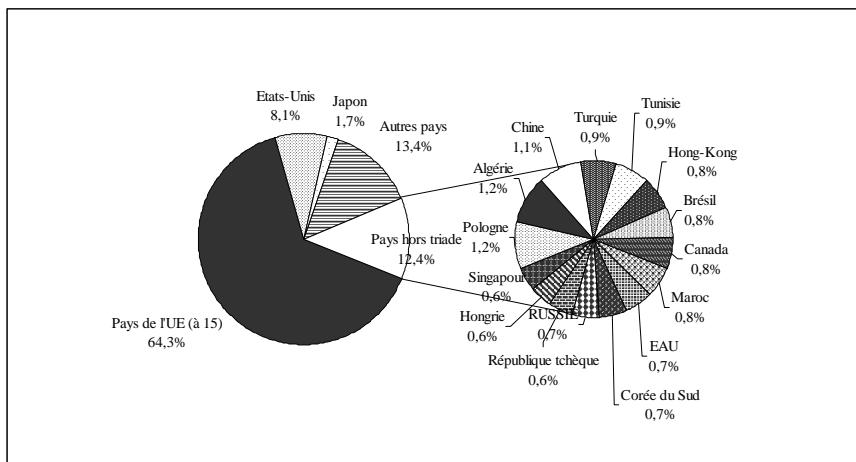


Source : « *Reconquérir la Russie - La France resterait-elle moins performante sur le marché russe que l'Allemagne et l'Italie ?* », étude du Comité national des Conseillers du Commerce Extérieur de la France, Section Russie, mars 2004.

Plusieurs raisons cumulent leurs effets pour expliquer ce retard :

- Malgré le discours officiel tenu par la partie française, on doit constater **un relatif manque d'intérêt pour la Russie** de la part des opérateurs français dont les exportations se concentrent, à hauteur de 61 %, sur les quinze membres de l'Union européenne, suivis des Etats-Unis (8,1 %) et du Japon (1,7 %), soit un total de 71,6 % pour la triade Union européenne - Etats-Unis - Japon. Le reste se disperse pour l'essentiel entre les PECO, nouveaux membres de l'Union européenne, les pays du Maghreb et l'Asie, et il est significatif que, dans ces 28,4 %, la Russie, loin d'apparaître comme une destination prioritaire, ne figure qu'après la Turquie, le Maroc ou Hong-Kong.

Les principaux pays destinataires des exportations françaises en 2002  
(données DREE)



Source : « *Reconquérir la Russie - La France resterait-elle moins performante sur le marché russe que l'Allemagne et l'Italie ?* », étude du Comité national des Conseillers du Commerce Extérieur de la France, Section Russie, mars 2004.

**- Une inadéquation partielle de l'offre française à la demande russe**

À la suite de la crise pétrolière en 1973, le tissu industriel français a subi une profonde évolution marquée notamment par une forte régression du secteur des biens d'équipement (machines-outils, textiles, équipements médicaux et hospitaliers...) au profit de l'aéronautique, de l'énergie, des transports, de la chimie et des services. Aussi bien, s'agissant des biens d'équipement lourd qui représentent à eux seuls 15 % des importations russes, la part de marché de la France n'est plus que de 3,4 % contre 5,6 % pour l'Italie et 22,4 % pour l'Allemagne.

À partir du début des années 1990, il n'y a plus eu de contrats franco-russes de production d'usines clé en mains en Russie, les producteurs de biens d'équipement français ayant quasiment disparu avec les industries lourdes : le commerce français n'a donc pu profiter des renouvellements de matériel intervenus durant la période Eltsine.

En revanche, la France a connu durant la même époque un développement important du secteur des services. Si l'exportation de ces derniers n'apparaît pas dans les statistiques des échanges commerciaux, on doit constater que les banques françaises ont été les premières présentes en Russie et y sont bien représentées, ainsi que les cabinets d'avocats et d'expert-comptables, ou encore les entreprises du secteur de la logistique (FM Logistics, Daher, Géraud Marchandises Générales).

### **- Des entreprises en nombre insuffisant et trop concentrées géographiquement**

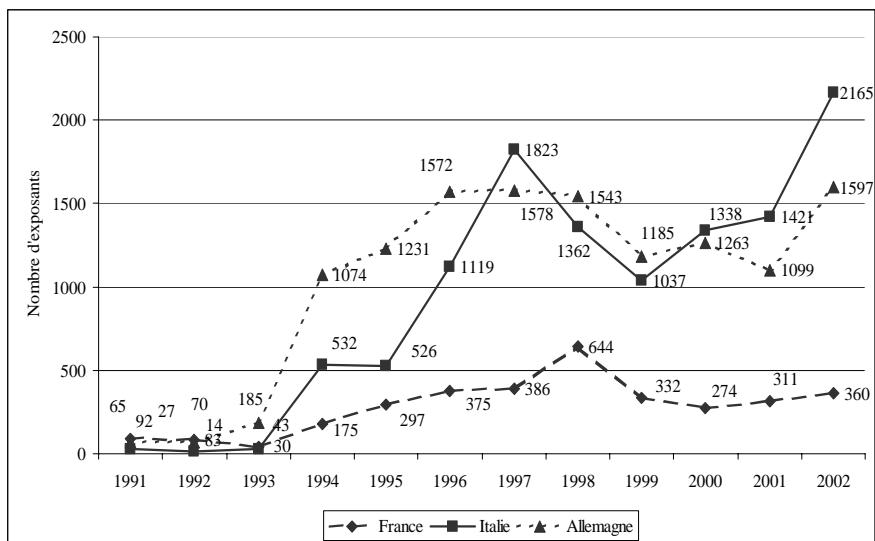
La présence française en Russie se manifeste en premier lieu par celle de nos grands groupes qui se sont implantés dans des domaines variés allant de la grande distribution (Auchan) à l'agroalimentaire (Bonduelle, Danone, Lactalis, Soufflet, Sucden...) en passant par le verre (Saint-Gobain), l'automobile (Renault) ou les pneumatiques (Michelin). Ces grands groupes assurent les deux tiers des exportations françaises.

Cependant, si quelque 450 entreprises françaises sont présentes en Russie sous des formes diverses, on dénombre 2 705 firmes allemandes qui disposent d'une représentation, 805 joint-ventures germano-russes et 637 filiales 100 % allemandes. Par ailleurs, 700 sociétés italo-russes ou 100 % italiennes sont implantées en Russie. Les écarts de résultats avec nos concurrents tiennent à deux causes. D'une part, le nombre des PME exportatrices françaises est sensiblement inférieur à celui des PME allemandes et, plus encore, italiennes. D'autre part, la gestion des grandes entreprises françaises, généralement très centralisée, laisse peu d'autonomie aux managers de terrain dans l'appréciation des risques et la prise de décision.

De plus, les entreprises françaises se sont concentrées quasi exclusivement sur les régions de Moscou et de Saint-Pétersbourg, auxquelles il faut ajouter, mais dans une moindre mesure, celle de Nijni-Novgorod, considérant, jusqu'à une date très récente, que le marché des biens de consommation, à commencer par celui de la capitale, était de seul marché solvable et délaissant exagérément le marché des biens d'équipement, beaucoup plus décentralisé puisqu'il épouse le tissu industriel russe.

Cette concentration géographique des entreprises françaises en explique d'autres sans pour autant les justifier : Air France ne dessert que Moscou et Saint-Pétersbourg, alors que la Lufthansa assure de nombreux vols depuis cinq villes d'Allemagne vers six villes de province russes. La Mission économique française n'est présente qu'à Moscou et Saint-Pétersbourg alors que son équivalent allemand l'est également à Novossibirsk et Kaliningrad, et que l'Institut national du Commerce extérieur italien dispose de bureaux à Novossibirsk, Ekaterinbourg et Krasnodar. Compte tenu de cette faible pénétration de la province, il n'est donc pas surprenant que le nombre d'exposants français dans les grandes foires et les salons organisés en Russie soit beaucoup moins élevé que celui de leurs concurrents.

Nombre d'exposants français, allemands et italiens présents aux foires et salons organisées par Expocentr (données Expocentr)



Source : « Reconquérir la Russie - La France resterait-elle moins performante sur le marché russe que l'Allemagne et l'Italie ? », étude du Comité national des Conseillers du Commerce Extérieur de la France, Section Russie, mars 2004.

#### - Le dispositif de soutien à la présence française.

L'élément le plus important de ce dispositif est la **Mission économique française à Moscou**, service public chargé en premier lieu de gérer les relations entre les pouvoirs publics russes dans le cadre du Conseil économique, financier, industriel et commercial (CEFIC) qui constitue la principale structure franco-russe consacrée aux relations bilatérales dans ces divers domaines. En second lieu, la Mission accomplit une mission de veille et d'analyse de la conjoncture économique du pays, ainsi que des conditions d'accès au marché. C'est dans ce cadre qu'elle délivre une information régulière sous la forme d'analyses macroéconomiques ou de cadrages plus sectoriels. C'est également à ce titre qu'elle émet des avis sur des dossiers de demandes de couverture COFACE. Enfin, la Mission peut avoir un rôle d'accompagnement et de soutien des grandes sociétés françaises lorsque celles-ci prospectent un marché ou souhaitent s'engager dans des investissements importants.

Pour enrichir l'action de soutien de la Mission économique à nos entreprises, il n'existe pas de Chambre de commerce française en Russie mais seulement un Club d'affaires, le « **Club France** », qui réunit 120 sociétés françaises ou de pays francophones. Créé en 1997, il est la seule structure **professionnelle** ayant pour objectif la promotion de l'investissement français en Russie et la défense de ses membres. En fait, il s'apparente davantage à une « amicale » d'information et d'échanges entre opérateurs français qu'à une

structure de lobbying puissante et agissante. La relative modestie de ses ambitions est confirmée par le fait que chaque fois que possible, lorsque les intérêts des sociétés françaises convergent avec ceux de leurs homologues européennes, elles font appel à l'**European business club** (EBC) ou à de grandes associations professionnelles telles que l'Association Internationale de l'industrie pharmaceutique.

Créé en 1995, à l'initiative de grandes entreprises, de la représentation de la Commission européenne en Russie et de divers ambassadeurs, l'EBC regroupe 420 entreprises issues de tous les pays d'Europe, dont 62 françaises et seulement 56 allemandes. Mais l'Allemagne dispose, en fait, d'une structure de lobbying extrêmement efficace avec son club d'affaires intitulé Union de l'Economie allemande qui constitue avec l'AM-CHAM (Chambre de commerce américaine) le plus puissant des clubs nationaux. L'UEA est proche de l'EBC tant par le nombre de ses membres (quelque 390 sociétés) que par son mode de fonctionnement (comités sectoriels et groupes de travail).

On observe enfin qu'à la différence du dispositif français, son homologue allemand sépare clairement les tâches politico-administratives confiées au service économique de l'ambassade, de la fonction commerciale qui relève d'une Délégation de l'économie allemande en Fédération de Russie. Cette Délégation est une émanation de l'Union allemande des Chambre de commerce et d'industrie et travaille en liaison avec l'UEA. Ses services s'adressent aussi bien aux entreprises allemandes qu'aux entreprises russes qui recherchent des partenaires allemands. La force de frappe et de réactivité de notre principal concurrent repose donc sur une véritable communauté d'affaires allemande en Russie, qui n'a pas d'équivalent français.

### 3. Les investissements directs français en Russie

L'attitude pour le moins réticente de la Russie vis-à-vis des IDE a souvent laissé perplexes ses partenaires étrangers au point que, dans son rapport à l'Assemblée nationale en date du 11 juillet 2003 sur « *L'implantation des entreprises françaises en Russie* », M. Henri Mariton posait très directement la question : « La Russie veut-elle vraiment des IDE ? Il apparaît, en effet, que si elle a besoin des capitaux et du savoir-faire commercial des investisseurs étrangers, ses dirigeants entendent rester maîtres du développement de l'économie du pays. Cette méfiance contraste totalement avec la stratégie de large ouverture aux IDE pratiquée par les PECO. Pour l'année 2002, les flux d'IDE par tête s'établissaient à moins de 21 dollars pour la Russie contre 155 pour la Pologne, 84 pour la Hongrie et 777 pour la République Tchèque et, malgré un réel progrès constaté la même année, les flux d'IDE entrant n'avaient pas encore retrouvé à cette date leur niveau d'avant la crise de 1998.

Dans ce contexte globalement défavorable aux investisseurs étrangers, la France se situe à **un rang très moyen**. En 2002, les flux d'IDE français se sont élevés à 172 millions d'euros, soit une augmentation de 1,5 % par rapport à 2001, faisant passer la Russie de la 45<sup>ème</sup> à la 28<sup>ème</sup> position des destinataires. D'après les statistiques du Goskomstat, le montant total des investissements français en Russie s'élevait, début 2004, à moins de 1 100 millions de dollars. La France se situerait ainsi au 8<sup>ème</sup> rang des investisseurs directs en Russie, et au 4<sup>ème</sup> rang des investisseurs européens, après les Etats-Unis, Chypre, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Japon et la Suisse.

En conclusion, la France occupe, dans les échanges avec la Russie, une place honorable mais encore relativement restreinte qu'il lui appartient de renforcer pour dépasser son rang actuel de 8<sup>ème</sup> fournisseur et 8<sup>ème</sup> pourvoyeur d'investissements. S'il est parfaitement compréhensible que des liens historiques orientent ses priorités commerciales vers les pays de l'Europe communautaire et ceux du Maghreb, il serait regrettable que, parmi les autres sollicitations qui prennent corps sur la scène mondiale, elle néglige un pays qui, par sa taille, sa proximité géographique, ses richesses en matières premières, le niveau de formation de ses habitants et l'ampleur de ses besoins, est appelé à devenir à court terme un marché des plus dynamiques tant pour les exportations en provenance des pays tiers que pour les investissements étrangers.

L'excellent climat des relations entre les deux pays se traduit d'ailleurs depuis deux ou trois ans par un renforcement des échanges bilatéraux, fort bien préparés par les travaux du CEFIC. Ce contexte devrait permettre à la France de saisir les opportunités qui ne vont pas manquer de se présenter pour ses exportations dans des domaines aussi importants que ceux de l'aéronautique et du spatial, de l'élevage et de l'agroalimentaire, de l'énergie ou des transports. Tout en développant ses investissements directs dont le volume, toutes origines confondues, devrait nécessairement s'accroître au cours des prochaines années, pour peu que les réformes entreprises par les autorités russes soient poursuivies et effectivement mises en œuvre.

Le plan d'action « Russie 2003-2005 »<sup>139</sup> mis en œuvre par les autorités françaises et qui vise à porter la coopération économique franco-russe à la hauteur de la coopération politique entre les deux Etats, apparaît pleinement en phase avec ces perspectives de développement.

---

<sup>139</sup> Cf. annexe n° 5.

## B - LA COOPÉRATION SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE

Cette coopération se fixe plusieurs objectifs : contribuer à la modernisation de la Russie dans tous les domaines où celle-ci fait appel à l'aide internationale, multiplier à cet effet les échanges de connaissances et d'expertises, favoriser grâce à ces contacts la prise de conscience d'une communauté d'intérêts appuyée sur des valeurs partagées. La coopération couvre donc un grand nombre de champs d'application qui s'articulent autour des priorités suivantes :

### 1. Appui à la réforme de l'Etat et à l'organisation des services publics

Destiné à aider la Russie à constituer un Etat de droit qui garantisse la permanence d'un système de vie publique normalisé et efficace, cet appui à la réforme concerne notamment la fonction publique, le fonctionnement des services publics fédéraux, régionaux et locaux, la justice, la police et la lutte contre la criminalité.

En matière d'**administration**, l'intervention auprès des structures gouvernementales centrales reste prioritaire tant en ce qui concerne la formation des hauts fonctionnaires que le développement d'une réflexion conjointe sur les obligations d'une fonction publique moderne et l'organisation la plus efficace du travail gouvernemental. Initiée en 1998, cette coopération se caractérise par la flexibilité de son dispositif qui permet d'ajuster les actions au rythme des réformes actuellement poursuivies en Russie

L'action auprès des collectivités locales participe également de ce dispositif et elle demeure très importante car elle accompagne le renforcement des structures fédérales récemment encouragé par l'attribution de prérogatives non négligeables aux gouverneurs et aux parlements locaux.

Les actions de formation des cadres de la fonction publique destinées à exercer à tous les niveaux de services occupent donc une place de choix dans la coopération administrative. Les récents programmes menés avec succès par l'Ecole nationale d'administration (ENA) et par l'Institut régional d'administration (IRA) de Lille (coopération avec l'Académie de la fonction publique de Saratov) sont, à cet égard, très encourageants. Au total, près d'une centaine de fonctionnaires ont effectué en 2002 des séjours en France centrés sur des problématiques de réforme, telles que les rapports entre administration centrale et services déconcentrés, la pratique du travail des organes judiciaires ou encore la transparence de la gestion publique. Des séminaires se sont également tenus en Russie avec la participation d'experts venus de France sur des sujets d'actualité.

La **coopération juridique et judiciaire** associe sans exclusive l'ensemble des acteurs locaux de la réforme : ministère de la Justice, Administration présidentielle, Cour suprême, Cour suprême d'Arbitrage, Procureure générale. La Russie a également adhéré à l'Association européenne des Cours constitutionnelles. La concertation porte sur la lutte contre le terrorisme et le

crime organisé et sur les transferts d'expertise entre professionnels de la Justice (barreaux, notariats). Le recyclage de magistrats occupe une place importante et les actions françaises en ce domaine sont consolidées par le programme TACIS de **formation des juges russes** qui a démarré en juillet 2003 sous la direction de l'Ecole nationale de la magistrature française, en liaison avec l'Académie juridique de Russie. Enfin, des jumelages sont organisés entre juridictions dans les provinces françaises et russes.

Comme dans nombre de domaines de coopération avec la Russie, la démarche de la France consiste à préserver la lisibilité de ses propres programmes, tout en veillant à la meilleure articulation possible avec les programmes multilatéraux de grande envergure (Banque mondiale, PNUD, TACIS).

## 2. Actions de conseil et d'ingénierie dans des secteurs spécialisés

Il serait difficile d'embrasser l'ensemble de ces coopérations généralement très sectorisées mais qui visent toutes à enrichir l'information du partenaire russe et à lui apporter notre expertise afin de lui permettre de surmonter plus rapidement certaines difficultés ou de moderniser des appareillages trop vétustes. Ceci peut aller de l'aide à la reconstitution des cheptels russes à un partage de l'expérience française dans le domaine vétérinaire, de la protection des obtentions végétales aux modes de certification des semences. Dans celui des transports, un groupe de travail franco-russe a été mis en place en 2002 en vue de la création d'un système de concessions autoroutières, exigeant une assistance juridique approfondie. Dans celui de l'aéronautique, « Aéroport de Paris » a été chargé de la réalisation des études préalables à la construction du troisième terminal de l'aéroport de Shérémétievo et pourrait remporter le marché de son exploitation.

Il n'est pas sans intérêt d'observer qu'outre la coopération technique concernant divers champs de l'économie russe, la France a entièrement financé et organisé, par l'intermédiaire du CEA, un programme d'Aide au démantèlement des armes (AIDA). En effet, à la fin de la guerre froide et par suite de la mise en œuvre des programmes de désarmement, la Russie possédait d'importants stocks de plutonium issus du démantèlement d'une partie de ses armes nucléaires. L'idée de transformer ce plutonium militaire en combustible MOX (uranium-plutonium) utilisable par les centrales nucléaires civiles russes s'est imposée comme la plus satisfaisante pour résorber les réserves de plutonium. Le programme AIDA (1992-1997) ayant démontré la faisabilité du recyclage, il a été élargi à l'Allemagne en 1998, sous le nom d'« AIDA-MOX II ».

Enfin, il va de soi que la coopération concerne également la sphère du travail, de l'emploi, de la couverture sociale et de la santé. À cet égard, le conseiller pour les affaires sociales en poste à l'Ambassade de France à Moscou, détaché du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, a joué un rôle d'intermédiaire actif auprès des administrations russes concernées : ministère du travail et du développement social et ministère de la santé.

Avec le premier, les expertises portent sur :

- la sécurité du travail et la protection des risques professionnels ;
- la classification des métiers et des emplois et les prévisions sur leurs évolutions sectorielles ;
- l'orientation professionnelle des jeunes ;
- la formation des inspecteurs du travail.

Il est également prévu des conférences franco-russes portant sur les nouvelles orientations de l'emploi en France et en Russie, la coordination européenne des politiques de l'emploi, les institutions d'aide à l'enfance et à la protection des enfants en difficulté. De même, dans le cadre du projet de réforme de l'aide sociale, une étude visant à analyser les situations de pauvreté dans trois régions a été lancée dans le cadre de TACIS. Elle est pilotée par le directeur d'une caisse d'allocations familiales française.

Enfin, la traduction d'un ouvrage français portant sur la Sécurité sociale est en cours. Sa publication sera assurée par une association proche du Centre national d'études supérieures de sécurité sociale.

Avec le ministère russe de la Santé, les opérations entreprises concernent :

- la création d'un laboratoire national d'analyse du médicament ;
- la pharmaceutique : publicité, pharmacovigilance, certification des médicaments, inspection ;
- la gestion hospitalière et les jumelages organisés entre des établissements des deux pays : Hôpital Esquirol de Toulouse - Institut Serbsky, CHU de Grenoble - hôpitaux d'Irkoutsk, Assistance publique de Marseille - hôpitaux de Nijni-Novgorod, hôpitaux de Lyon - hôpitaux de Yakoutsk ;
- l'oncologie et la cardiologie ;
- l'épidémiologie, avec notamment la lutte contre le Sida, les conséquences de la toxicomanie, la résurgence de la tuberculose, les maladies nosocomiales pour lesquelles un groupe d'étude franco-russe a été récemment créé ;
- la psychiatrie, avec des échanges entre psychiatres des deux pays et industriels français du médicament.

### 3. Mise en œuvre de programmes communs à haut potentiel technologique

Ces coopérations concernent essentiellement le domaine de l'**aéronautique**, du **spatial** et celui de l'**énergie**, elles prennent la forme d'un partenariat franco-russe de haut niveau en matière scientifique et industrielle. En effet, ce partenariat ne se borne pas à des réalisations techniques traditionnelles dont l'on attend les retombées à court terme, mais il ouvre également sur des recherches de longue portée exigeant un haut niveau de savoir-faire et de compétences partagées. Dans tous les cas, il ne s'agit plus de transferts de technologie de la France vers la Russie mais d'une véritable coopération entre partenaires également expérimentés.

S'agissant du secteur de l'**aéronautique**, de nombreux partenariats se sont noués. Ainsi la SNECMA mène depuis plusieurs années une collaboration particulièrement fructueuse avec le motoriste russe « Saturn » pour la sous-traitance de pièces destinées aux moteurs CFM-56 et de pièces de moteur d'hélicoptères. Elle est par ailleurs partie prenante dans le programme d'avion régional russe via la conception et le développement de son moteur.

Pour leur part, les sociétés SNECMA et Sextant et la société russe RSKMIG ont travaillé à la mise au point en commun de l'avion d'entraînement Migat. Cette coopération est en outre appelée à s'étendre à la conception et à la définition du futur avion de combat destiné à succéder au Sukhoi 27 et au MIG 30.

Enfin, à la suite de la vente de dix-huit Airbus à la compagnie aérienne Aéroflot, la société Airbus Industries et le groupe russe Kaskol ont décidé de la création d'un centre commun d'ingénierie et l'accord signé en 2000 entre ces deux sociétés a porté sur la fabrication d'éléments de fuselage des appareils de la série A 320 par l'usine Sokol de Nijni-Novgorod. De même, en avril 2004, un accord de coopération a été conclu entre la société EADS et le constructeur russe Irkut en vue de la construction et de la commercialisation d'une nouvelle version du super-bombardier d'eau, l'hydravion BE-200 dont deux prototypes sont actuellement en service auprès de la sécurité civile russe.

Pour sa part, entamée il y a quarante ans, la **coopération spatiale** entre la France et la Russie s'est développée harmonieusement, notamment sur le plan des vols habités. Compte tenu de la complexité des problèmes qu'elle soulève, elle a associé depuis l'origine, outre des constructeurs, des équipes mixtes de chercheurs de haute qualification régulièrement renouvelées à travers le temps. A ce propos, un mémorandum d'accord a été signé en janvier 2002 entre le Centre national d'études spatiales (CNES) et l'agence spatiale russe Rosaviakosmos afin de définir un cadre institutionnel aux contrats d'études et de travaux de recherche passés par le CNES avec les industriels russes dans le domaine des lanceurs. C'est dans cette continuité qu'il convient de considérer la signature en novembre 2003 de l'accord autorisant l'implantation d'un pas de tir pour le lanceur Soyouz sur la base spatiale guyanaise. Accord d'autant plus important

qu'il s'inscrit dans le cadre de la politique menée par l'Agence spatiale européenne et qu'il a permis de sceller, par l'intermédiaire de la France – Kourou étant le « port spatial européen » – un engagement de long terme entre l'Union européenne et la Russie, au bénéfice des deux partenaires. L'accord ne doit pas seulement permettre, en effet, de compléter la gamme des lanceurs d'Ariane-Espace et de mettre en orbite des satellites plus lourds, il a pour principal objectif, dans un contexte de concurrence mondiale renforcée, de garantir à l'Union européenne et à la Russie leur futur accès à l'espace en se dotant, en temps utile, d'une nouvelle génération de lanceurs.

Dans cette perspective, la SNECMA avec le Centre Keldysh ainsi que le CNES avec le TSNIIMACH mènent des études sur les véhicules réutilisables partiellement ou en totalité et à l'automne 2004 sera organisé, de concert par le CNES et Rosaviakosmos, un colloque sur « *le dimensionnement mécanique de structures* » destiné à permettre de comparer les méthodes de prédiction et de calculs entre chercheurs français et chercheurs russes aussi bien pour les lanceurs actuels que pour ceux du futur.

Enfin, on mentionnera la coopération également très fructueuse dans le domaine des télécommunications spatiales au travers du programme GALILEO et de différents contrats signés en particulier entre Alcatel et l'opérateur russe RSCC pour la fourniture, à destination de satellites, de charges utiles...

Dans le **secteur de l'énergie**, la coopération bilatérale se poursuit également sur plusieurs plans. S'agissant des énergies conventionnelles (pétrole, gaz), elle vise à rendre les réseaux plus efficaces et à développer les économies d'énergie. En ce qui concerne l'énergie nucléaire, la coopération porte sur des recherches à plus long terme, articulées autour des priorités suivantes :

- la culture de sûreté des centrales nucléaires ;
- la gestion des déchets radioactifs ;
- les caractéristiques des réacteurs nucléaires qui succèderont aux réacteurs actuels d'ici une quinzaine d'années.

#### **4. Les échanges universitaires et la coopération en matière de recherche scientifique**

##### *a) Les échanges universitaires franco-russes*

Ils reposent sur une longue tradition qui trouve ses racines dans la collaboration scientifique entretenue au temps de l'Union soviétique et favorisée à cette époque par le développement parallèle de l'enseignement de la langue russe en France. Dans la plupart des disciplines scientifiques, des étudiants et des professeurs français et russes purent ainsi dialoguer au sein d'équipes bilingues et partager leurs sources documentaires.

Les difficultés de la transition qui couvrit les années quatre-vingt dix mirent un frein à cette coopération sans toutefois la remettre en cause, tant elle répondait aux nombreuses attentes exprimées par le partenaire russe depuis l'échelon ministériel jusqu'au directeur d'institut ou de département en passant par le recteur d'université. Au demeurant, la Perestroïka légalisa l'existence d'accords inter-universitaires et, par là même, permit d'en multiplier le nombre et d'en diversifier les contenus ; alors que, durant la période précédente, la coopération ne portait que sur les sciences « exactes » (sciences de la nature et de l'ingénieur), elles ne concernent que 40 % des accords conclus depuis 1990, contre 27 % pour les sciences sociales, elles-mêmes à égalité avec l'enseignement des langues, de la littérature, des arts et de la pédagogie.

D'autre part, grâce au volontarisme affiché par les deux partenaires, il a été possible de mettre en place **six filières d'enseignement supérieur francophone** en sciences politiques, économie, sciences de l'ingénieur et journalisme. Insérées dans le tissu universitaire local, elles constituent un instrument privilégié et culturel de la France en Russie. Parmi les établissements d'enseignement supérieurs français fortement impliqués dans ces filières, on citera l'Institut d'études politiques de Paris, l'Université 7, Paris-Dauphine, l'Ecole supérieure de commerce de Paris, l'Université de Grenoble, etc. Une réflexion est actuellement en cours en vue d'y développer la co-tutelle, notamment pour des étudiants de troisième cycle, et de régler définitivement le problème des équivalences de diplômes, tout étudiant passant par l'une de ces filières devant pouvoir être titulaire d'un diplôme français correspondant ou d'une équivalence.

C'est dans le même esprit qu'ont été créés en 1991-1992, **les collèges universitaires français** de Moscou et de Saint-Pétersbourg - opération de prestige au départ puisqu'il s'agissait de mettre en place deux foyers de la culture française, ils se sont rapidement transformés en de véritables établissements d'enseignement avec des cursus de sciences sociales définis, débouchant sur la licence et la maîtrise. Les étudiants y bénéficient de l'apport d'enseignants et de répétiteurs français et ils ont la possibilité de s'inscrire ensuite à un diplôme d'études approfondies dans certains établissements français.

Cependant, le bilan de la coopération universitaire franco-russe n'est pas aussi positif que ces réussites incontestables pourraient le laisser penser car les moyens qui lui sont alloués ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées, notamment lorsqu'on les compare à ceux engagés par l'Allemagne ou les Etats-Unis. Pour ne prendre qu'un exemple, la France n'a accueilli, en 2000-2001 que 1 704 étudiants russes quand l'Allemagne en recevait 7 475 et les Etats-Unis 6 000. Les effectifs ont légèrement augmenté par la suite pour atteindre respectivement, en 2002-2003, 2 284, 8 000 et 7 000, mais ce total de quelque 2 300 souligne l'effort qui reste à accomplir pour élargir l'accueil d'étudiants russes dans les établissements d'enseignement supérieur français.

## Evolution des inscriptions dans les universités en France

| 1998/1999 | 1999/2000 | 2000/2001 | 2001/2002 | 2002/2003 | Var. 2002/1998 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------|
| 1 269     | 1 453     | 1 704     | 1 987     | 2 284     | + 80 %         |

Source : SUR/UFE/MT, avril 2003.

Les six bureaux d'Edufrance présents à Moscou et en province participent, certes, de la promotion de notre offre d'enseignement supérieur - deux salons se sont dernièrement tenus, l'un à Moscou, l'autre à Kazan et vingt-trois Universités dites relais participent aux actions Edufrance - mais, sans une aide financière accrue, ces efforts ne pourront que rester marginaux. Or, s'il est un domaine où un rattrapage s'impose en priorité, c'est bien celui des bourses du gouvernement français allouées à des étudiants russes, dont le budget stagne depuis de longues années.

## Evolution de l'ensemble des effectifs de boursiers en France

| 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | Var. 2003/1999 | Var. 2003/2002 |
|------|------|------|------|------|----------------|----------------|
| 492  | 236  | 602  | 607  | 515  | + 5 %          | - 15 %         |

Source : SUR/UFE/MT, avril 2003.

Cette stagnation est d'autant plus préoccupante qu'elle offre un contraste total avec les demandes répétées des autorités russes, lesquelles souhaitent non seulement consolider les coopérations existantes mais aussi en développer de nouvelles dans plusieurs domaines tels que la formation des cadres, celle des formateurs ou encore la mise en place d'instruments éducatifs et pédagogiques multimédia.

*b) La coopération en matière de recherche*

Le cadre de cette coopération, vieille de quarante ans, a été rénové par l'accord signé en juillet 1992 par MM. Curien et Saltikov, qui a institué un **comité mixte franco-russe de coopération scientifique et technologique** chargé de fixer les grandes orientations à mettre en œuvre. Privilégiant le recours à des structures souples, sans bureaucratie inutile, cet accord encourage le développement de relations directes entre laboratoires et instituts de recherche français et russes et aussi entre ces organismes et les partenaires industriels indispensables. Les aides à la mobilité des chercheurs ont été renforcées, même si leur volume global est demeuré insuffisant, et depuis 2000, des **laboratoires communs** ont été institués, les deux premiers en génomique et en climatologie, puis en mathématiques, physique des lasers, climat-environnement et magnéto-acoustique. L'histoire de ces laboratoires est celui d'un pari réussi sur la capacité d'intégration des cultures scientifiques de deux pays.

Pour ce qui concerne par ailleurs les technologies, l'accent est mis sur la nécessité d'un renforcement des liens entre petites et moyennes entreprises et organismes de recherche, essentiellement dans les secteurs des biotechnologies, des nanotechnologies et de l'optoélectronique. Dans cette perspective, la création

d'un centre de transfert de technologies ainsi que d'un réseau franco-russe de centres d'innovation technologique devrait prochainement aboutir.

Compte tenu de cette culture de partenariat, il n'est guère aujourd'hui d'organisme de recherche français qui n'entretienne des relations suivies avec ses homologues russes. Pour ne citer que quelques exemples, le CNRS a des liens étroits non seulement avec l'Académie des sciences de Russie mais également avec la fondation russe pour la recherche fondamentale. Avec celle-ci, il met en place des programmes ciblés et co-financés dans des domaines allant de la physique nucléaire à l'archéologie en passant par la biologie, la robotique et la catalyse. De même soutient-il les activités de l'Observatoire des sciences humaines et sociales de Moscou, mis en place en 2000.

La coopération de l'Institut national de recherche agronomique (INRA) avec l'Académie des sciences agricoles de Russie a été fortement dynamisée ces dernières années. Elle concerne la recherche fondamentale sur les ressources génétiques végétales, la génétique animale, les équilibres forestiers et les sciences du sol.

L'INSERM développe une coopération avec divers laboratoires russes spécialisés dans la cardiologie, la cancérologie, l'immunologie et la biologie moléculaire. Il accueille chaque année trois à quatre chercheurs russes pour une période d'un à deux ans.

Le Comité mixte de coopération scientifique et technique assure un suivi régulier et vigilant de l'ensemble de ces collaborations. Réuni à Paris pour la septième fois, le 24 février 2004, il a pris acte des perspectives prometteuses qui s'attachaient au lancement de plusieurs projets, confortés par le succès de l'exposition « France Tech » qui s'est tenue à Moscou en octobre 2003 et portant sur :

- le lancement de nouveaux laboratoires communs ;
- le couplage de réseau français et russes de centres d'innovation technologique ;
- la création d'un bureau franco-russe de transfert de technologie.

Par ailleurs, le Comité a examiné le contenu des nouvelles coopérations proposées pour 2004 et retenu des actions concernant les secteurs de la chimie (catalyse, polymères), de la glaciologie et de la physique théorique. Conformément à la procédure en vigueur, les projets sont sélectionnés sur la base d'appels d'offres et ils seront mis en œuvre grâce à un co-financement.

Enfin, à cette occasion une convention a été signée entre le BRGM et le musée géologique d'Etat Vernadesky de Moscou en vue de la mise en place d'un centre franco-russe de recherche chargé de la mise en évidence de gisements métalliques géants.

La coopération scientifique franco-russe a donc trouvé, au cours de la dernière décennie, un rythme de croisière globalement satisfaisant. Outre la richesse de ses contenus, elle est d'autant plus appréciée par nos partenaires

qu'elle contribue, dans la mesure de ses moyens, à la préservation d'un potentiel de recherche russe menacé par l'insuffisance des ressources budgétaires et la fuite des cerveaux.

### C - LES ÉCHANGES CULTURELS

Les relations franco-russes relèvent d'une longue histoire car l'on peut dire que du XVIII<sup>ème</sup> siècle au début du XX<sup>ème</sup> siècle, la France est demeurée pour la Russie, nonobstant les guerres napoléoniennes, le partenaire le plus constant de l'Ouest européen. Les vicissitudes ultérieures n'ont jamais oblitéré l'alliance au cours des deux dernières guerres mondiales et, même après 1945, la séparation idéologique n'a pas effacé toute trace de cette attirance réciproque. Sans doute celle-ci s'est-elle manifestée d'abord au niveau des élites cultivées comme en témoigne le jeu d'influences entre les littératures des deux pays tout comme dans les domaines de l'architecture ou de la musique. L'intérêt réciproque ne s'est cependant pas limité à une frange étroite des deux sociétés car il reposait sur une mémoire commune, entretenue grâce à la permanence de bonnes structures éducatives au sein des deux pays.

Aussi bien, dès la fin de la « glaciation » qui avait marqué la période soviétique, les échanges culturels entre la France et la Russie devaient prendre un nouvel essor que l'on a pu effectivement constater dès le début des années quatre vingt dix. Ce renouveau s'est traduit essentiellement par le redéploiement du réseau culturel français en Russie et la multiplication des échanges culturels de toute nature entre les deux pays. Cependant, concernant l'avenir de ces liens culturels, il convient de s'interroger sur la part faite au sein des systèmes éducatifs des deux pays, à l'enseignement des deux langues respectives, le russe en France et le français en Russie.

#### 1. Un réseau culturel en développement

A la différence du réseau commercial, le réseau culturel français en Russie est fortement représenté non seulement dans les deux plus grandes villes mais également en région. Ce réseau comprend en effet :

- **À Moscou**

- le service de coopération et d'action culturelle de l'Ambassade ;
- le lycée français de Moscou qui accueille, de la maternelle à la terminale, 582 élèves, dont une moitié de Russes, et qui doit incessamment emménager dans des locaux plus vastes ;
- le centre culturel français dont l'indispensable relocalisation est programmée mais non encore décidée, avec notamment un projet d'installation commune avec l'Institut Goethe. L'implantation actuelle présente, en effet, de graves inconvénients : difficultés d'accès, absence de visibilité.

- au niveau de l'enseignement supérieur, le Collège universitaire franco-russe de Moscou et le Centre franco-russe de sciences sociales.

• **À Saint-Pétersbourg :**

- l'Institut français, qui articule son action avec une alliance française, en attendant leur prochaine fusion ;
- la « Petite école française de Saint-Pétersbourg » (34 élèves), structure associative créée en 2002 et homologuée par l'AEFE ;
- le Collège universitaire franco-fusse de Saint-Pétersbourg.

• **En province :**

- sept antennes du Service de coopération et d'action culturelle implantées à Ekaterinbourg, Irkoutsk, Nijni-Novgorod, Novossibirsk, Rostov sur le Don, Samara et Saratov. Leurs responsables sont également en charge de la direction de l'alliance française de leur ville.
- huit alliances françaises existent donc à Saint-Pétersbourg et dans les sept villes susmentionnées, auxquelles il faut ajouter deux centres régionaux de langue française à Krasnodar et Voronej. Deux autres centres sont en cours de création à Perm et à Togliatti. Enfin, l'ouverture de deux nouvelles alliances est envisagée à Kazan en 2005 (millénaire de cette ville) et en Extrême-Orient, à Khabarovsk.

Pour les alliances françaises, dont la vocation est prioritairement l'enseignement de la langue française à des publics variés et, accessoirement, l'organisation de manifestations culturelles, il s'agit d'un retour historique car, à la veille de la révolution russe, le pays en comptait plus de vingt.

## 2. L'intensification des échanges

Les échanges culturels franco-russes se sont beaucoup développés au cours des dernières années. Certes, l'année 2003 a été, à cet égard, exceptionnellement riche en raison des multiples manifestations auxquelles a donné lieu le 300<sup>ème</sup> anniversaire de Saint-Pétersbourg. La contribution de la France aux différentes expositions, comme aux spectacles musicaux et théâtraux organisés à cette occasion, a amplement témoigné de la communauté historique et culturelle qui relie les deux pays.

Toutefois, pour brillante qu'elle ait été, l'année 2003 n'a fait que refléter, avec un peu plus d'éclat, le rythme annuel des programmations mises en œuvre de part et d'autre dans tous les domaines de la culture. Témoignent régulièrement de cette floraison les multiples spectacles présentés par des collectifs d'artistes - théâtres, orchestres, cirques, ballets - et par des solistes russes sur les plus grandes scènes françaises.

Les musées et galeries de Paris et d'autres villes présentent des peintres et sculpteurs russes. L'école cinématographique russe, avec ses documentaires et ses films de fiction, est largement représentée sur nos écrans. Les œuvres des écrivains russes, classiques ou contemporains sont en vente dans les librairies spécialisées.

De même, en Russie, la culture française est largement présente dans toute sa richesse et sa diversité, grâce au soutien de l'Etat. Parmi les nombreux efforts de promotion de cette culture, deux actions méritent plus particulièrement d'être mises en exergue pour leur impact et leur réussite. Pour encourager la traduction et la diffusion des œuvres françaises contemporaines en littérature et sciences sociales, le programme Pouchkine, lancé en 1989, permet d'allouer une aide financière aux éditeurs russes : plus de 400 titres ont ainsi pu paraître en quinze ans. Dans le même esprit, notre ambassade diffuse régulièrement auprès de grandes bibliothèques régionales les nouveautés dans tous les domaines de la production éditoriale française. Elle souscrit également au profit de ces bibliothèques des abonnements à des journaux et périodiques français. Enfin, des rencontres entre auteurs et éditeurs français et russes sont régulièrement organisées dans l'un ou l'autre pays à l'occasion d'un événement particulier : sortie d'un livre en librairie, séminaire sur l'édition, salon du livre de Paris.

Par ailleurs, notre ambassade organise chaque année, au mois de mars, en liaison avec d'autres représentations diplomatiques francophones, les « journées de la francophonie ». Les prestations offertes dans ce cadre (théâtre, cinéma, concerts, conférences) donnent au public russe une vision de la diversité des cultures francophones existantes.

Les deux parties ont la volonté de renforcer encore davantage la coopération culturelle, et elles envisagent, dans cette perspective, d'organiser en 2005, une « année de la culture française en Russie » et, en 2006, une « année de la culture russe en France ». Doit-on se satisfaire des excellents résultats acquis au travers des ces échanges ou faudrait-il aller plus loin ? Nombre d'observateurs français, établis ou de passage en Russie observent que l'image de la France dans ce pays est positive mais quelque peu « inactuelle » et le coup de projecteur du tricentenaire de Saint-Pétersbourg n'a que très partiellement corrigé cette impression. Le citoyen russe moyen, qui n'a pas l'occasion ou la possibilité de voyager beaucoup, voit trop souvent dans la France un pays assis sur une vieille et prestigieuse culture et fabriquant des produits de luxe. Comme l'exprimait fort bien notre ancien ambassadeur à Moscou, M. Blanchemaison, « *c'est bien de révéler la culture classique mais il faut ajouter quelque chose, il faut que les créateurs d'aujourd'hui en France connaissent les créateurs d'aujourd'hui en Russie, et ce dans tous les domaines* ». Ajoutons qu'il serait par ailleurs opportun que le concept d'échanges culturels soit pris, non dans une acception un peu élitiste et tournée vers le passé mais dans toute son extension, qui va des arts et des lettres aux dernières réussites de la technologie contemporaine, en passant

par la connaissance réciproque des organisations sociales, des modes de vie et des langues respectives.

### **3. La diffusion de la langue française en Russie et de la langue russe en France**

Le développement des relations culturelles- tout comme des relations économiques- entre la France et la Russie, repose en partie sur l'existence, dans chacun des deux pays, d'un **noyau dur, et si possible, grandissant de locuteurs bilingues**. Or, la situation ne laisse pas, sur ce point, d'être préoccupante.

**En France**, si l'enseignement du russe s'était sensiblement développé au cours des années soixante et soixante-dix, il a nettement décliné par la suite. Quelque 12 000 élèves apprennent aujourd'hui cette langue dans l'enseignement secondaire public (en LV 1, LV 2, LV 3), 6 000 étudiants apprennent le russe, auxquels s'ajoutent environ 4 000 auditeurs qui suivent des cours de langue russe organisés par diverses associations d'amitié franco-russe. Au total, le russe ne vient qu'au 5<sup>ème</sup> rang des langues étrangères enseignées dans le système scolaire et universitaire français.

**En Russie**, l'apprentissage de la langue française n'a pas subi le même étiolement, même si le nombre d'apprenants a diminué, notamment du fait que seul l'apprentissage d'**une** langue étrangère est obligatoire dans l'enseignement secondaire et que les quotas imposés à l'époque soviétique ont disparu. Cette limitation de l'obligation a entraîné un recul du français mais aussi de l'allemand au profit de l'anglais. Malgré cela, quelque 50 000 élèves étudient le français dès la 5<sup>ème</sup> classe (6<sup>ème</sup> française). La plupart ont acquis auparavant une très bonne formation de base dans les 372 écoles spécialisées de français que compte le système scolaire russe.

Dans l'enseignement supérieur, quelques milliers d'étudiants, qui se destinent à des carrières de diplomates, de professeurs ou d'interprètes de français, étudient le français en première langue. Cependant, la tendance est plutôt de l'étudier comme deuxième langue, après l'anglais, soit en vue d'accéder à une formation universitaire complémentaire en France, soit qu'il s'agisse d'un choix à visée professionnelle, concernant notamment les domaines de la banque, de l'assurance et des services.

Si cette orientation à la baisse du nombre de locuteurs bilingues devait se poursuivre, elle ne manquerait pas de poser, à terme, des problèmes redoutables, non seulement pour la pérennité des échanges culturels entre les deux pays et le rapprochement des deux peuples mais, d'une manière plus générale, pour la poursuite de notre coopération avec la Russie et la réussite des implantations scientifiques et économiques françaises dans le monde russe.

## CONCLUSION

Le premier Sommet de l'Union européenne à vingt-cinq avec la Russie, le 21 mai 2004, a mis en évidence combien l'élargissement aux pays de l'Est de l'Europe était un élément moteur d'un nouveau type d'échanges et de concrétisation de partenariats.

En effet, après plus de six années d'après négociations, la Russie et l'Union européenne ont conclu un accord sur les conditions d'entrée de la Fédération de Russie dans l'OMC. Ce premier engagement bilatéral facilitera les négociations encore en cours, avec les Etats-Unis et la Chine.

De même, l'engagement de Moscou d'accélérer son processus de ratification du protocole de Kyoto est une démarche positive qui doit être saluée, car elle peut favoriser la mise en œuvre effective des actions sur la limitation des gaz à effet de serre, et ce, malgré l'opposition des Etats-Unis.

La France, tout comme les instances européennes, a toujours œuvré pour que l'élargissement de l'Union ne provoque aucune crispation avec la Russie. La bonne fin des discussions engagées sur l'extension de l'APC et sur l'OMC montre à l'évidence que l'élargissement fut un accélérateur de contact et de prise d'engagements réciproques.

Comme le mentionne la dernière communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen en ce qui concerne les relations avec la Russie, tout porte l'Union européenne et la Russie à coopérer sur les questions d'environnement, de migrations, de santé publique, de recherche, de lutte contre la criminalité, ainsi que dans d'autres domaines ayant trait à la sécurité, à la stabilité et au bien-être de l'ensemble de leurs citoyens.

Mais il est particulièrement important que la Commission et ses Etats membres arrêtent des positions concertées et parlent d'une même voix, afin de progresser dans la réalisation de tels objectifs partagés. C'est dans ce contexte que les quatre espaces communs (économique - de liberté, de sécurité et de justice – de coopération en matière de sécurité extérieure – de recherche, d'éducation et de culture) doivent être mis en œuvre dans le cadre d'une politique de voisinage réaliste.

La France a de tout temps estimé qu'un continuum économique, mais aussi politique, doit se développer sur l'ensemble de la région Europe/Russie, tant il est vrai que les sensibilités historiques et culturelles entre la France et la Russie sont porteuses de développement, de collaborations renforcées et de partenariats stratégiques. En effet, notre pays plus que tout autre peut être en capacité d'aborder sans ambiguïté certaines questions et engager le dialogue nécessaire à la résolution de certains problèmes, au-delà des discussions sur les procédures, et ce, afin que l'Union progresse dans la réalisation d'objectifs communs.

Tout en permettant à la Russie de préserver sa spécificité - qui est celle d'un grand Etat se développant hors de l'Union européenne - et tout en créant les conditions d'un véritable partenariat fondé sur des intérêts communs, mais aussi sur des valeurs communes, il est maintenant nécessaire que l'Union fasse des propositions concrètes concernant le développement des quatre espaces communs. En effet, c'est par une approche volontariste fondée sur la réciprocité que l'Europe se doit d'envoyer un signal fort de son engagement en faveur de la Russie, son nouveau voisin.

## ANNEXES



Annexe 1 : Les peuples reconnus par la Constitution russe

La Constitution<sup>140</sup> reconnaît au sein de la Fédération de Russie :

— la République des Adygei (Adygei), la République de l'Altaï, la République du Bachkortostan, la République de Bouriatie, la République du Daghestan, la République d'Ingouchie, la République Kabardino-Baïkare, la République de Kalmoukie, la République Karatchaïevo-Tcherkesse, la République de Carélie, la République des Komi, la République de Marii-El, la République de Mordovie, la République de Sakha (Iakoutie), la République d'Ossétie du Nord - Alania, la République du Tatarstan (Tatarstan), la République de Touva, la République d'Oudmourtie, la République Khakasse, la République Tchétchène, la République Tchouvache ;

— le territoire de l'Altaï, le territoire de Krasnodar, le territoire de Krasnoïarsk, le territoire de Primorié, le territoire de Stavropol, le territoire de Khabarovsk ;

— la région d'Amour, la région d'Arkhangelsk, la région d'Astrakhan, la région de Belgorod, la région de Briansk, la région de Vladimir, la région de Volgograd, la région de Vologda, la région de Voronej, la région d'Ivanovo, la région d'Irkoutsk, la région de Kaliningrad, la région de Kalouga, la région du Kamtchatka, la région de Kémérovo, la région de Kirov, la région de Kostroma, la région de Kourgan, la région de Koursk, la région de Léningrad, la région de Lipetsk, la région de Magadan, la région de Moscou, la région de Mourmansk, la région de Nijni-Novgorod, la région de Novgorod, la région de Novossibirsk, la région d'Omsk, la région d'Orenbourg, la région d'Orel, la région de Penza, la région de Perm, la région de Pskov, la région de Rostov, la région de Riazan, la région de Samara, la région de Saratov, la région de Sakhaline, la région de Sverdlovsk, la région de Smolensk, la région de Tambov, la région de Tver, la région de Tomsk, la région de Toula, la région de Tioumen, la région de d'Oulianovsk, la région de Tchéliabinsk, la région de Tchita, la région de d'Iaroslavl ; Moscou, Saint-Pétersbourg - villes d'importance fédérale ; la région autonome juive ;

— le district autonome Bouriate d'Aguinskoë, le district autonome Komi-Permiak, le district autonome des Koriaks, le district autonome des Nenets, le district autonome de Taimyr (des Dolgano-Nénets), le district autonome Bouriate d'Oust-Orda, le district autonome des Khanty-Mansi - Ugra, le district autonome des Tchuktches, le district autonome des Evenks, le district autonome des Iamalo-Nénets. L'admission dans la Fédération de Russie et la formation d'un nouveau sujet au sein de cette dernière s'effectuent selon la procédure fixée par la loi constitutionnelle fédérale.

---

<sup>140</sup> Chapitre 3, article 65.

Suite à la reconnaissance de plusieurs nationalités, les autorités Tatars, par exemple, voient dans la reconnaissance des Khriachens (Tatars convertis à l'orthodoxie) une tentative d'affaiblir la légitimité des Tatars dans leur république, en usant de critères religieux pour les diviser et réduire leur influence dans la Fédération, alors même que l'appartenance à une religion n'était pas évoquée dans le recensement. De leur côté, les Cosaques réclamèrent d'apparaître comme une ethnie à part entière dans la liste des nationalités.

Les dirigeants des entités (Tatarstan, Bachkortostan, République de l'Altaï, etc.) souhaitaient voir se dégager une majorité numérique en faveur de la nationalité titulaire, ce qui explique largement les tensions suscitées par la constitution de la liste des nationalités. Il s'agissait bien d'affirmer l'existence, au sein de la Fédération, de nations dont l'identité justifiait le maintien d'une autonomie territoriale. La crainte, exprimée par les acteurs locaux notamment, d'une « réorganisation » de la Russie conduit à interpréter toute tentative de scinder un même peuple comme un pas de plus vers un processus d'uniformisation du territoire et de redéfinition d'une identité citoyenne unique de la Fédération de Russie.

La tangibilité des frontières touche quelques laissés en héritage par l'URSS depuis la Seconde Guerre mondiale avec des pays limitrophes<sup>141</sup>, les litiges sur la définition des eaux territoriales<sup>142</sup> et les litiges opposant la Russie aux anciennes Républiques fédérales de l'URSS<sup>143</sup>.

Source : Le Courier des pays de l'Est, n° 1 035, mai 2003.

<sup>141</sup> Cela est le cas des quatre îles Kouriles du sud et les différends le long de la frontière sino-russe. Le dernier conflit est pratiquement apaisé par l'Accord sur la redéfinition du tracé le long de l'Amour, signé en mai 1991 et ratifié en 1992. De même, la Finlande n'a fait officiellement aucune revendication ni sur le couloir de Petsamo (Petchenga), créant une frontière russe-norvégienne, ni sur la partie de la Carélie rattachée en 1940.

<sup>142</sup> Avec les Norvégiens (mer de Barents), les Suédois (Baltique), les Japonais et les Américains (Pacifique).

<sup>143</sup> Ces frontières ont été jugées fictives pendant l'époque soviétique (ce n'était de fait que des limites administratives internes) autorisant tous les découpages. C'est le cas de la Crimée, l'Estonie (Narva), l'Ukraine (Donbass, Kharkov, voire d'Odessa), le Kazakhstan (« terres vierges » et les régions minières du Nord où les russophones sont majoritaires), l'Orenbourg (par kazakhs), l'Estonie, la Lettonie (ils réclament le retour aux frontières de 1920).

Annexe 2 : Les minorités ethno-linguistiques

**RUSSIE**

*Superficie : 17 075 400 Km<sup>2</sup>*

*Population : 147 000 000 dont :*

- Russes : 81 %
- Tatars : 4 %
- Ukrainiens : 3 %
- Tchouvaches : 1,2 %
- Bachkirs : 1 %
- Moldaves : 1 %
- Biélorusses : 0,8 %
- Tchétchènes : 0,6 %
- Allemands : 0,5 %

**MORDOVIE**

*Superficie : 26 200 Km<sup>2</sup>*

*Population : 959 000 dont :*

- Mordves : 36 %
- Russes : 36 %
- Tatars : 5 %

*Principale religion : orthodoxe*

**TCHOUVACHIE**

*Superficie : 18 300 Km<sup>2</sup>*

*Population : 1 351 000 dont :*

- Tchouvaches : 70 %
- Russes : 20 %
- Mordves : 2 %
- Tatars : 5 %

*Principale religion : orthodoxe*

**OUDMOURTIE**

*Superficie : 42 100 Km<sup>2</sup>*

*Population : 1 641 000 dont :*

- Oudmourtes : 33 %
- Russes : 58 %
- Tatars : 7 %

*Principale religion : orthodoxe*

**CARÉLIE**

*Superficie : 172 400 Km<sup>2</sup>*

*Population : 789 000 dont :*

- Caréliens : 11 %
- Russes : 71 %
- Finnois : 3 %
- Biélorusses : 11 %
- Ukrainiens : 3 %

*Principale religion : orthodoxe*

**KALMOUKIE**

*Superficie : 76 100 Km<sup>2</sup>*

*Population : 320 000 dont :*

- Kalmouks : 40 %
- Russes : 40 %

*Principales religions : orthodoxe et bouddhiste*

**MARI**

*Superficie : 23 200 Km<sup>2</sup>*

*Population : 766 000 dont :*

- Maris : 45 %
- Russes : 45 %
- Tchouvaches : 1 %
- Tatars : 7 %

*Principale religion : orthodoxe*

**KOMIS**

*Superficie : 415 900 Km<sup>2</sup>*

*Population : 1 202 000 dont :*

- Komis : 25 %
- Russes : 60 %
- Biélorusses et Ukrainiens : 11 %

*Principale religion : orthodoxe*

**IAKOUTIE-SAKHA**

*Superficie* : 3 103 200 Km<sup>2</sup>

*Population* : 1 036 000 dont :

- Iakoutes : 39 %
- Russes : 51 %

*Principale religion* : orthodoxe

**BOURIATIE**

*Superficie* : 351 300 Km<sup>2</sup>

*Population* : 1 053 000 dont :

- Bouriates : 23 %
- Russes : 72 %

*Principales religions* : bouddhiste, lamaïste, orthodoxe

**TOUVA**

*Superficie* : 170 500 Km<sup>2</sup>

*Population* : 300 000 dont :

- Touvas : 60 %
- Russes : 36 %

*Principales religions* : Bouddhiste, lamaïste

**BACHKORTOSTAN**

*Superficie* : 143 600 Km<sup>2</sup>

*Population* : 4 080 000 dont :

- Bachkirs : 25 %
- Russes : 40 %
- Tatars : 25 %
- Tchouvaches : 3 %

*Principales religions* : musulmane sunnite et orthodoxe

**TATARSTAN**

*Superficie* : 63 000 Km<sup>2</sup>

*Population* : 3 755 000 dont :

- Tatars : 48 %
- Russes : 44 %
- Tchouvaches, Mordves et Oudmourtes : 6 %

*Principales religions* : musulmane sunnite et orthodoxe

**KABARDIE ET BALKARIE**

*Superficie* : 12 500 Km<sup>2</sup>

*Population* : 790 000 dont :

- Kabardes : 46 %
- Russes : 36 %
- Balkans : 9 %
- Ukrainiens : ?

*Principales religions* : musulmane sunnite et orthodoxe

**OSSÉTIE DU NORD**

*Superficie* : 8 000 Km<sup>2</sup>

*Population* : 659 000 dont :

- Ossötes : 66 %
- Russes : 22 %
- Géorgiens : 5 %

*Principale religion* : orthodoxe

**TCHÉTCHÉNIE ET INGOUCHE**

*Superficie* : 19 300 Km<sup>2</sup>

*Population* : 1 184 000 dont :

- Tchétchènes : 53 %
- Russes : 30 %
- Ingouches : 14 %

*Principale religion* : musulmane sunnite

*Les Tchétchènes et les Ingouches se sont séparés en décembre 1991 pour former deux Républiques distinctes.*

### **ADYGHÉS**

*Superficie : 7 600 Km<sup>2</sup>*

*Population : 451 000 dont :*

- Adyghéens : 22 %
- Russes : 67,9 %
- Ukrainiens : 3,1 %
- Arméniens : 2,4 %

*Principales religions : musulmane sunnite et orthodoxe*

### **ALTAÏ**

*Superficie : 92 600 Km<sup>2</sup>*

*Population : 200 000 dont :*

- Altaïens : 30,9 %
- Russes : 60,3 %
- Kazakhs : 5,5 %

*Principales religions : orthodoxe et bouddhiste*

### **DAGHESTAN**

*Superficie : 50 300 Km<sup>2</sup>*

*Population : 2 067 000 dont :*

- Avars : 26 %
- Darguines : 15 %
- Lesghiens : 11 %
- Koumycks : 11 %
- Russes : 11 %
- Lacks : 5 %
- Tabasarans : 4 %
- Azéris : 4 %

*Principale religion : musulmane sunnite*

### **KARATCHAÏ-TCHERKESS**

*Superficie : 14 100 Km<sup>2</sup>*

*Population : 436 000 dont :*

- Karatchaïs : 31,2 %
- Tchekesses : 9,7 %
- Russes : 42,3 %
- Abazas : 6,6 %

*Principales religions : musulmane sunnite et orthodoxe*

### **KHAKASSIE**

*Superficie : 61 900 Km<sup>2</sup>*

*Population : 584 000 dont :*

- Kakhasse : 11 %
- Russes : 79,4 %

*Principale religion : orthodoxe*

*Catégories ethniques*

**Slaves :**

- Russes
- Ukrainiens

**Iranophones :**

- Ossètes

**Caucasiens :**

- Abkhazes
- Kabardes
- Adyghès
- Tcherkesses
- Ingouches
- Tabasarans
- Darguines
- Laks
- Lesghiens
- Avars

**Paléo sibériens :**

- Tchouktches
- Koraks
- Kamtchadales
- Inuit

**Ouraliens :**

- Finno-Ougriens :
  - Mordves
  - Oudmeurles
  - Maris
  - Caréliens
  - Finnois
  - Komis
  - Permiaks
- Samoyedes
  - Nénets
  - Selkups

**Altaiques :**

- Turcs :
  - Tatars
  - Tchouvaches
  - Bachkirs
  - Iakoutes
  - Touvas
- Mongols
  - Bouriates
  - Kalmouks
- Toungouses
  - Evenks
  - Evènes

### Annexe 3 : Quelques exemples d'intervention de la BERD en Russie

#### **Barrière de protection contre les crues à Saint-Pétersbourg**

Saint-Pétersbourg, dont les canaux font des méandres jusqu'à la Néva, ne dépasse que faiblement le niveau des eaux et est régulièrement inondée. La ville a été victime de crues presque chaque année depuis sa fondation il y a 300 ans, et pratiquement deux fois par an au cours des vingt dernières années. Des travaux ont été entrepris en 1980 pour construire une barrière de protection contre les crues, mais ont été interrompus en 1987 en raison des inquiétudes que suscitait l'impact de cette barrière sur l'environnement. Cette barrière est actuellement achevée à 65 %. En décembre 2002, la BERD a signé un prêt de 233 millions d'euros (le prêt le plus important jamais accordé par la Banque dans le secteur public) afin d'achever la construction des éléments de protection contre les crues et de protéger Saint-Pétersbourg et ses résidents contre les graves conséquences des inondations.

Au cours des étapes de l'élaboration du projet, les fonds de coopération technique ont permis à des consultants de procéder à une évaluation complète de l'impact environnemental du projet et d'en évaluer la faisabilité technique. Ces consultants sont parvenus à la conclusion que les propositions inscrites dans ce projet correspondent aux normes de la fédération de Russie et de l'Union européenne en matière d'environnement, de santé et de sécurité. Les Pays-Bas, le Japon, l'Union européenne, le Taipei chinois et le Royaume-Uni ont offert un financement à hauteur de 2 millions d'euros. Le projet a également bénéficié d'un investissement de 1 million d'euros du Partenariat pour l'environnement dans le cadre de la Dimension septentrionale et devrait bénéficier d'un cofinancement de la Banque européenne d'investissement et de la Banque nordique d'investissement.

#### **Amélioration de l'hygiène industrielle en Fédération de Russie**

L'hygiène industrielle dans l'une des principales sociétés pétrolières et gazières de Fédération de Russie est en progrès grâce à l'aide de la BERD. Dans le cadre d'un prêt de 86 millions d'euros consenti à Rosneft-Sakhalinmorneftgaz (SMNG), entreprise établie sur l'île de Sakhaline, dans la partie extrême-orientale de la Fédération de Russie, la Banque finance un programme d'action environnementale de 10 millions d'euros et administre de surcroît des dépenses d'équipement de 33 millions d'euros destinées à l'amélioration de l'environnement. Le programme d'action environnementale porte plus particulièrement sur la gestion de l'environnement, la lutte contre les dommages existants et l'amélioration de la santé et de la sécurité des 8 500 employés.

Un certain nombre de recommandations liées à la sécurité ont été formulées. Elles concernent l'emploi de vêtements de protection individuels et de protège-tympons ainsi que la formation. La Société SMNG a accepté de

mettre au point, au cours des prochaines années, un système de gestion de l'hygiène industrielle conforme aux normes internationales.

Afin d'aider cette société à procéder aux transformations nécessaires, la BERD a mis au point un programme d'action qui sera financé par des fonds fournis par le gouvernement japonais. Trois sociétés de consultants s'occupent de la gestion de l'environnement, de la prévention des déversements d'hydrocarbures et de la lutte contre ces déversements ainsi que de l'hygiène industrielle.

La BERD suit attentivement les progrès dans le cadre de ses procédures habituelles. Une année après la mise en œuvre du projet, les améliorations sont déjà évidentes : port des vêtements de protection, réduction du nombre d'accidents, publication d'informations de sécurité à l'intention des employés et respect des normes de sécurité.

#### **Fermeture anticipée des réacteurs nucléaires soviétiques**

Au début des années 90, des experts internationaux ont émis l'idée que les réacteurs soviétiques de la première génération ne pouvaient être mis aux normes acceptables de sécurité à un coût raisonnable. Tous les programmes internationaux d'aide en matière de sûreté nucléaire partent de cette hypothèse.

La communauté internationale a aidé les pays d'Europe orientale à fermer ces installations nucléaires en leur fournissant une assistance pour des améliorations de la sûreté à court terme en attendant qu'il soit possible de les mettre hors service. La mise hors service en 2000 de la tranche 3 de Tchernobyl illustre les heureux effets de cette politique. Le Compte pour la sûreté nucléaire et le Compte pour le sarcophage de Tchernobyl, tous deux gérés par la BERD, ont financé d'importants projets à ce titre. De même, la fermeture en 2002 des tranches 1 et 2 de la centrale de Kozloduy en Bulgarie a été le résultat de cet appui direct, en partie financé par le Fonds international de soutien à la mise hors service, également géré par la BERD. La mise hors service des tranches 3 et 4 de Kozloduy, de la centrale d'Ignalina en Lituanie et de la tranche V1 de Bohunice en République slovaque devrait intervenir dans les années à venir.

La mise hors service de ces installations pour des raisons de sécurité est une opération trop coûteuse pour les ressources dont disposent ces pays. La nécessité de compenser la perte d'énergie produite est un problème encore plus difficile. C'est pourquoi les fonds internationaux de soutien à la mise hors service financent des mesures pour accroître l'utilisation rationnelle de l'énergie tout en fournissant un appui à la mise hors service immédiate. La fermeture des installations nucléaires garantit une amélioration sensible de la sécurité et contribue à un meilleur rendement énergétique.

Source : Rapport 2002 de la BERD.

Annexe 4 : Dialogue UE-Russie sur l'énergie - Quatrième rapport de synthèse de la Commission européenne - Moscou/Bruxelles, novembre 2003

Le présent rapport fait le bilan des progrès accomplis à ce jour dans le cadre du dialogue UE-Russie sur l'énergie. Ces progrès contribuent, dans la pratique, au développement de l'Espace économique européen commun.

Il a été convenu que la Fédération de Russie et l'Union européenne entreprendraient régulièrement, dans le cadre du dialogue sur l'énergie, des analyses conjointes des stratégies énergétiques. Suite à la récente approbation de la stratégie énergétique russe d'ici à 2020 et à la publication des dernières tendances européennes dans le domaine de l'énergie et des transports d'ici à 2030, une table ronde sur les stratégies énergétiques s'est tenue à Moscou le 17 octobre 2003. Elle a réuni des représentants de l'UE et de la Fédération de Russie, notamment de la Commission européenne et de ministères et d'agences de la Fédération de Russie, ainsi que des représentants du secteur de l'énergie de l'UE et de Russie.

Cet échange de vues a permis de mettre en lumière l'interdépendance mutuelle croissante des deux parties et l'intérêt de poursuivre le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires, ainsi que la convergence des normes et standards techniques dans le secteur de l'énergie. Importateur net d'énergie, l'UE suit une stratégie qui met l'accent non seulement sur la sécurité et la stabilité des approvisionnements et sur la promotion de sources d'énergie plus durables, mais aussi sur l'efficacité énergétique et la gestion de la demande d'énergie. La Russie, important producteur et exportateur d'énergie, a davantage axé sa stratégie sur le développement et l'accroissement de l'approvisionnement en énergie. Il est donc important que nous nous livrions ensemble à une analyse commune et que chacun des partenaires comprenne mieux les priorités de la stratégie énergétique de l'autre pour parvenir à l'intégration croissante de nos marchés de l'énergie.

En outre, l'évolution des cadres législatifs de nos marchés de l'énergie respectifs nous pousse à poursuivre la mise en commun de l'expérience acquise.

En ce qui concerne le pétrole, nous reconnaissions la nécessité de renforcer la coopération en échangeant des informations sur la production, la consommation, les prix et les prévisions. Il est à noter que la Commission européenne a l'intention de créer, au sein de ses services, un observatoire des marchés pétroliers auquel la Russie pourrait être associée.

Même si la décision de libeller les exportations de gaz et de pétrole russes en euros est du ressort des différents fournisseurs et de leurs clients, une telle démarche témoignerait incontestablement d'un approfondissement des relations entre la Russie et l'Union européenne dans le secteur de l'énergie.

Lors de la prochaine table ronde des industriels UE-Russie, il est prévu de créer un « groupe de pilotage » composé de représentants à haut niveau d'entreprises russes et européennes du secteur énergétique. Cela permettra de

susciter une participation accrue de l'industrie du secteur de l'énergie. Le dialogue sur l'énergie contribue à l'amélioration du climat d'investissement et, dans ce contexte, les investissements réciproques dans le secteur de l'énergie sont accueillis favorablement.

Forts des succès enregistrés jusqu'ici dans le domaine de la coopération, nous pouvons désormais mettre en évidence des thèmes prioritaires auxquels il faudra accorder une attention particulière dans un avenir proche.

### **1. L'intégration des marchés de l'énergie**

Les deux parties soutiennent l'objectif d'intégration progressive des marchés de l'énergie de la Communauté et de la Russie, marché de l'électricité compris. Cette intégration s'accompagnerait d'avantages considérables pour les secteurs de l'énergie européen et russe, aussi bien sur le plan de la sécurité d'approvisionnement que sur celui des perspectives commerciales et de la concurrence.

En ce qui concerne les marchés de l'électricité, la table ronde sur l'électricité qui s'est tenue à Moscou le 16 octobre 2003 à l'invitation de la compagnie RAO UES a permis de mettre en lumière les possibilités significatives qu'offre une intensification de l'intégration des marchés, pour la Fédération de Russie comme pour l'UE. Les participants à cette table ronde ont souligné que, pour faire avancer ce dossier, il fallait désormais s'efforcer de parvenir rapidement à une position commune sur le degré d'équivalence des règles européennes et russes régissant le marché et concernant l'environnement, qu'elles soient en vigueur ou projet. En ce qui concerne l'interconnexion nécessaire des deux réseaux, l'union pour la coordination de la production et du transport de l'électricité (UCPTE) ainsi que le réseau électrique unifié et le réseau électrique interconnecté (IPS/UPS) ont été encouragés à poursuivre leurs efforts communs pour continuer les études visant à établir dans quelles conditions une interconnexion des deux réseaux serait faisable et exploitable en toute stabilité. Le groupe de travail devrait désormais progresser rapidement et présenter un rapport sur tous les aspects pertinents d'ici à la mi-2004. Il faudrait alors élaborer une stratégie commune relative à une intégration progressive des réseaux et marchés de l'électricité russes et européens, qui contiendrait également des options en vue de la conclusion d'un accord.

La poursuite de l'intégration dans le secteur du gaz, sur la base de principes réglementaires approuvés et de contrats à long terme, permettra d'améliorer la sécurité d'approvisionnement et de créer des mécanismes pour le financement d'importants projets d'intérêt commun dans le domaine des infrastructures. En ce qui concerne les clauses de restriction territoriale dans certains contrats de fourniture de gaz à long terme, il faut noter que l'on s'achemine vers une solution acceptable pour les deux parties qui tiendrait compte des intérêts juridiques de la Russie comme de ceux de l'UE, ainsi que du droit communautaire.

Les parties constatent que les contrats d'approvisionnement à long terme à l'exportation « *take or pay* » ont joué et continueront à jouer un rôle considérable dans la garantie de la stabilité et de la fiabilité de l'approvisionnement du marché de l'UE en gaz naturel russe. La Fédération de Russie estime que le prochain élargissement de l'UE ne devrait pas avoir d'incidence sur les contrats à long terme existants et qu'il ne devrait pas avoir d'effet aggravant sur les conditions de ces approvisionnements. Les consultations sur ce dossier vont se poursuivre.

En outre, il est important que la Russie participe régulièrement aux réunions du Forum européen de régulation de l'électricité (Forum de Florence) et à celles du Forum européen de régulation du gaz (Forum de Madrid). Ces forums, qui réunissent des représentants des autorités de régulation nationales, des Etats membres de l'UE, de la Commission européenne, des gestionnaires de réseaux de transport, des fournisseurs et des négociants, des consommateurs, des utilisateurs de réseaux et des bourses du gaz, ont été créés pour débattre des questions relatives à la création d'un véritable marché intérieur de l'électricité et du gaz dans l'UE qui ne sont pas abordées dans les directives relatives à l'ouverture du marché.

## **2. Projets d'intérêt commun dans le domaine des infrastructures énergétiques**

Nous notons que le projet de gazoduc nord-européen fait désormais partie à la fois des projets prioritaires de l'UE dans le cadre des réseaux transeuropéens et, depuis le sommet d'octobre 2001, des projets d'intérêt commun dans le domaine des infrastructures énergétiques dans le cadre du dialogue sur l'énergie. Nous nous félicitons de la décision prise par l'UE en ce qui concerne le co-financement d'une étude de faisabilité pour le gazoduc nord-européen, destinée à évaluer en particulier l'incidence du projet sur l'environnement.

Il faudra approfondir la réflexion pour déterminer s'il est opportun de rallonger la liste des projets « d'intérêt commun » approuvés pour y faire figurer l'amélioration de l'infrastructure d'oléoducs existante.

## **3. Commerce des matières nucléaires**

Lors des récents sommets, il a été reconnu qu'il était important de trouver une solution mutuellement acceptable au problème des échanges de matières nucléaires conformément à l'article 22 de l'APC (Accord de partenariat de coopération) et dans la perspective de l'élargissement de l'UE. Les négociations sur ce sujet devraient commencer au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et s'achever le plus rapidement possible.

## **4. Coopération dans le domaine de l'énergie nucléaire**

La politique en matière d'énergie nucléaire fait partie intégrante des stratégies énergétiques russe et européenne. Compte tenu de l'importance de recourir à une énergie nucléaire sûre, nous reconnaissons que ce secteur est un domaine important pour la coopération entre la Fédération de Russie et la Commission européenne. L'accord de coopération entre la Communauté

européenne de l'énergie atomique et le gouvernement de la Fédération de Russie dans le domaine de la sûreté nucléaire signé en octobre 2001 pourrait constituer l'une des pierres angulaires de cette collaboration.

Reconnaissant l'apport de la coopération existante dans divers domaines, les parties ont proposé d'intensifier la coopération entre la Fédération de Russie et l'Union européenne dans l'ensemble du secteur de l'énergie nucléaire, et particulièrement en ce qui concerne les aspects relatifs à son développement, à l'amélioration de la sûreté, à l'amélioration du cycle du combustible et au traitement des déchets radioactifs, ainsi qu'aux questions de non-prolifération et de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires.

Il est proposé que nos spécialistes en sécurité nucléaire se réunissent prochainement pour établir une proposition de programme conjoint de coopération avant la fin de cette année.

#### **5. Fonds de garantie en cas de non-exécution de sentences arbitrales**

Comme cela a été indiqué lors du sommet UE-Fédération de Russie d'octobre 2001, le potentiel et les avantages d'un système d'aide aux investissements permettant de réduire les risques non commerciaux exigeaient un examen plus approfondi et une étude technique. La mise en place d'un tel système pourrait en effet avoir une réelle incidence sur les flux d'investissement dans le secteur de l'énergie russe, et c'est la raison pour laquelle le Fonds européen d'investissement (FEI) a entrepris une étude à ce sujet, en collaboration avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Les résultats de cette étude seront disponibles dans six mois et l'éventuelle mise en œuvre de ce système sera alors examinée dans le cadre de l'accord de partenariat et de coopération (APC) UE-Russie.

#### **6. Sécurité des réseaux de transport d'énergie**

Reconnaissant qu'il importe de garantir des niveaux de sécurité élevés pour le transport des hydrocarbures, les parties examineront la possibilité d'utiliser un système régional de surveillance par satellite, qui pourrait reposer sur le système russe GLONASS et sur le futur système de navigation par satellite européen GALILEO.

Les deux parties conviennent qu'il est important de lancer des consultations au niveau politique sur l'association de la Russie aux débats sur les sujets précités.

#### **7. Sécurité maritime**

Il est nécessaire d'assurer que le niveau des normes de sécurité environnementale applicables au transport de pétrole brut et de produits pétroliers soit le plus élevé possible. Par conséquent, il est important d'aborder les questions liées non seulement au réseau d'oléoducs, mais aussi aux infrastructures et aux installations de manutention des terminaux pétroliers, ainsi qu'à la capacité de résistance des pétroliers qui opèrent bien souvent dans des conditions climatiques difficiles. L'Union européenne apprécie les observations

constructives et le soutien actif qu'elle a reçus de la Fédération de Russie en réponse à sa proposition relative à l'accélération du processus d'élimination des pétroliers à simple coque dans le cadre de l'Organisation maritime internationale. Les deux parties ont décidé de collaborer étroitement en vue de convenir, à brève échéance, de mesures dans le domaine de la sécurité maritime.

#### **8. Centre des technologies énergétiques**

Le principal objectif du centre consiste à renforcer la coopération entre l'UE et la Russie en matière de technologies énergétiques avancées dans les secteurs du pétrole, du gaz, du charbon, de l'électricité, des énergies nouvelles et renouvelables et des économies d'énergie. Pour s'acquitter de sa mission, le centre est appelé à :

- promouvoir les conditions nécessaires pour favoriser l'échange d'informations sur les technologies énergétiques avancées et organiser et coordonner des activités qui faciliteront les contacts entre les acteurs des secteurs de l'énergie russe et européen ;
- recenser, évaluer et faciliter des projets de coopération technologique concrets et de grande envergure dans les secteurs énergétiques précités et aider à leur promotion ;
- nouer des liens et assurer la coordination d'activités conjointes avec d'autres centres de l'énergie russes et européens et promouvoir la création d'un espace commun d'information pour la diffusion des technologies énergétiques.

Les parties notent que les activités de ce centre contribueront à attirer des investissements bénéfiques pour les deux parties dans les domaines d'activité du centre.

Nous nous félicitons de la nomination de co-directeurs représentant la Fédération de Russie et la Commission européenne et notons qu'ils travaillent à l'élaboration d'un programme de travail qu'ils soumettront à notre examen. Nous nous réjouissons également de constater que les activités du centre ont commencé. Des tables rondes consacrées à des technologies de combustion du charbon plus efficaces ont eu lieu à Moscou, Ekaterinbourg et Novossibirsk, avec la participation des milieux scientifiques, économiques et financiers et un séminaire sur l'utilisation du méthane provenant de couches de charbon (Coal Bed Methane) en Russie a également été organisé. Nous prenons acte de la conférence prévue pour les 5 et 6 février 2004 à Moscou sur le thème des possibilités de projets dans le secteur russe de la production d'électricité.

Le centre a aussi commencé à recueillir des propositions relatives aux projets technologiques susceptibles de présenter des avantages pour les deux parties.

### **9. Efficacité énergétique**

En ce qui concerne les projets pilotes relatifs à l'utilisation rationnelle de l'énergie et aux économies d'énergie dans les régions d'Astrakhan, d'Arkhangelsk et de Kaliningrad, il est à noter que des travaux visant à fournir les spécifications de projets d'assistance technique qui seront financés dans le cadre du programme TACIS 2003 sont désormais en cours.

Les deux parties proposent d'entreprendre des travaux destinés à mettre en place des cadres efficaces pour réduire la consommation d'énergie. Dans le droit fil de la stratégie exposée dans le livre vert de la Commission sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique, il pourrait être utile de partager avec la Fédération de Russie l'expérience pratique dont dispose l'Union européenne dans la préparation de propositions législatives relatives à l'efficacité énergétique dans la construction et la rénovation de bâtiments, ainsi que dans les secteurs des transports et de la cogénération.

Au cours des prochains mois, les questions énergétiques liées au secteur des transports, et notamment l'utilisation de sources d'énergie de substitution, feront l'objet d'un examen conjoint. La coopération pourrait également porter sur l'utilisation de gaz naturel comprimé dans le secteur des transports.

Des progrès importants ont été accomplis dans des domaines tels que la compréhension commune des stratégies énergétiques, l'objectif consistant à interconnecter les réseaux d'électricité, la recherche d'une solution mutuellement acceptable concernant les clauses de restriction territoriale dans certains contrats de fourniture à long terme de gaz naturel, ainsi que dans la préparation des futures négociations sur le commerce de matières nucléaires.

Il est désormais temps de réfléchir à l'établissement de relations institutionnalisées entre l'Union européenne et la Russie dans le domaine de l'énergie, ce qui représenterait une première étape vers la création d'une véritable communauté de l'énergie.

François LAMOUREUX

Victor KHRISTENKO

## Annexe 5 : Le Plan d'action Russie 2003-2005

### A - OBJECTIFS DU PLAN D'ACTION

- Un objectif principal : accroître nos parts de marché en mobilisant l'offre française pour obtenir une présence supérieure et durable de nos entreprises sur le marché russe. Il s'agit de s'efforcer de porter la présence économique française sur le marché russe en termes de part de marché et d'investissements directs à un niveau en rapport avec le poids de la France dans l'économie mondiale (part de marché de la France en 2002 : 5,1 % dans les échanges mondiaux et 9,5 % pour les investissements directs à l'étranger).

L'enjeu est de porter la coopération économique franco-russe à la hauteur de la coopération politique entre les deux Etats et leurs dirigeants, qui a désormais atteint le niveau d'un véritable partenariat stratégique.

- Quatre objectifs en découlent :

1. améliorer la perception par les entreprises françaises des réelles perspectives du marché russe. Il s'agit, en termes de prospection et d'action commerciale, de faire du marché russe un marché naturel pour les entreprises françaises ;
2. inciter les entreprises françaises à prospecter le marché russe dans toute sa dimension géographique : étendre la zone d'intervention des entreprises françaises dans l'espace russe au-delà de Moscou et de Saint-Pétersbourg ; équilibrer la perception des avantages comparatifs, notamment par rapport à Moscou, des zones d'implantation possibles pour les entreprises françaises ;
3. améliorer la perception par les entreprises françaises de la Russie comme site d'investissement ;
4. valoriser l'offre française et la présence française en Russie auprès des décideurs économiques russes.

### B - CIBLES DU PLAN D'ACTION

- Sont principalement concernées les entreprises grandes et moyennes, de préférence celles qui exportent déjà en Europe centrale.
- Des entreprises de plus petite taille peuvent cependant être également ciblées, à condition qu'elles puissent mettre en oeuvre une approche adaptée (limitation des coûts d'approche du marché).
- Les relais d'opinion en France.
- Les relais d'opinion et les décideurs en Russie ; au-delà, les consommateurs.

#### C - AXES D'ACTION

- Sensibiliser davantage les entreprises françaises aux opportunités du marché russe.
- Faciliter les conditions d'accès au marché russe.
- Mieux informer les professionnels russes de l'offre française.
- Intégrer la montée en puissance des grandes villes russes dans le dispositif de soutien au développement international des entreprises.

#### D - ACTEURS

Autour du ministre délégué au Commerce Extérieur, mettent en oeuvre ce plan d'action :

- les missions économiques en Russie (Moscou et Saint-Pétersbourg), en liaison avec la Direction des relations économiques extérieures (DREE) ;
- UBIFRANCE ;
- les chambres consulaires déjà actives en Russie (CCIP, CCI Lyon, CCI Bordeaux, CCI Strasbourg, CCI Saint-Etienne, Chambre des métiers des Hauts de Seine) et celles qui souhaitent s'y investir ;
- les collectivités territoriales françaises déjà actives en Russie (Rhône-Alpes, Alsace, ...) et celles qui souhaitent s'y investir ;
- les fédérations professionnelles déjà actives en Russie ( FIM,...) et celles qui souhaitent s'y investir ;
- les Conseillers du Commerce Extérieur de la France en Russie ;
- le MEDEF International ;
- Club France en Russie ;
- Partenariat France ;
- Promosalons.

Annexe 6 : Liste des personnalités rencontrées

• En France :

M. Pascal Delumeau : bureau de la coopération universitaire, direction générale de la coopération internationale et du développement, ministère des Affaires étrangères ;

Mme Catherine Lalumière, ancien ministre, député européen, présidente de la Maison de l'Europe ;

M. Alain Mouzon : bureau « Accès aux marchés, accords régionaux et développement », direction des relations économiques extérieures, ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie ;

M. Jérôme Pasquier, directeur de la coopération scientifique, universitaire et de recherche à la direction générale de la coopération internationale et du développement, ministère des Affaires étrangères ;

M. Jean-François Terral, directeur « Europe continentale », ministère des Affaires étrangères.

• À Bruxelles :

M. Jüri Soosaar, administrateur de la cellule « élargissement » au Comité économique et social européen.

• En Estonie :

Son Excellence Mme Chantal de Ghaisne de Bourmont, ambassadrice de France en Estonie ;

M. Noël Bonnefoy, adjoint au chef de la Mission économique ;

M. Patrick Erbs, chef de la Mission économique ;

M. Jaan Hein, directeur de division, direction politique au ministère des Affaires étrangères ;

Mme Nelli Kalikova, membre de la commission des affaires sociales du Parlement estonien ;

M. Margus Laidre, directeur général de la direction politique du ministère des Affaires étrangères ;

M. Bertrand Leveaux, conseiller ; ambassade de France en Estonie ;

M. Toomas Luman, président de la Chambre Estonienne de commerce et d'industrie ;

M. Marko Mikkelson, président de la commission des affaires étrangères du Parlement ;

Mme Marina Nikonova, attachée sectorielle de la Mission économique ;

M. Victor Novokreshchenov, membre du Bureau de la Chambre de Commerce Esto-Russe ;

M. Jean-Louis Pelletan, conseiller de coopération et d'action culturelle ;

Mme Helle Helena Puusepp ; direction européenne et internationale au ministère de l'Economie et des Transports ;

Mme Signe Ratso, vice-chancelier en charge de la coopération internationale au ministère de l'Economie et des Transports ;

M. Paul-Eerik Rummo, ministre de la Population, chargé des minorités ;

Mme Katrin Saks, ancienne ministre de la Population, membre de la commission des affaires sociales et des affaires européennes du Parlement estonien ;

Monseigneur Stefanos, métropolite de l'Eglise orthodoxe autonome d'Estonie.

• En Ukraine :

Son Excellence M. Philippe de Suremain, ambassadeur de France ;

M. Mykola Azarov, Premier vice-Premier ministre, ministre des Finances d'Ukraine ;

M. Andrii Bereznyi, vice-ministre de l'Economie et de l'Intégration européenne ;

M. Pierre Compagnon, chef de la Mission économique ;

M. Victor P. Ditkovskyi, vice-président de la Confédération des syndicats libres d'Ukraine ;

M. Antoine Gosset, attaché de coopération à l'ambassade de France ;

M. Konstantin Vladimirovitch Granick, adjoint au directeur du Centre d'Etat de l'Emploi ;

Mme Nina Nanivska, directeur du Centre international des études politiques à Kiev ;

M. Kristen Patin, adjoint au chef de la Mission économique ;

M. Volodymir Pavlychin, ministre du Travail et de la Politique sociale ;

M. Steffen Skovmand, Premier conseiller, délégation de la Commission européenne en Ukraine ;

M. Olexandr Stoyan, président de la Fédération des unions professionnelles d'Ukraine ;

M. Olexandr Tchalyi, Premier vice-Premier ministre des Affaires étrangères d'Ukraine ;

M. Mykhaylo Volynets, président de la Confédération des syndicats libres d'Ukraine.

• En Russie :

Son Excellence M. Jean Cadet, ambassadeur de France ;

M. Belloous, Directeur du premier département européen au ministère des Affaires étrangères ;

Mme Ludmilla Fiodorovna Bezlepkinsa, conseiller du président du Fonds des retraites ;

M. Vitali Boudko, vice-président de la Fédération russe des syndicats indépendants (FNPR) ;

M. Nicolas Chibaeff, Premier conseiller à l'Ambassade de France ;

M. Bernard Dagouassat, conseiller commercial adjoint à Saint-Pétersbourg ;

M. Valentin Fedorov, directeur adjoint du Centre d'études françaises à l'Académie des sciences de Moscou ;

M. Piotr Grizenko, directeur général de Baltic-Expo, membre du conseil de la Chambre de commerce et d'industrie de Kaliningrad ;

M. Paul Hunsinger, ministre conseiller, chef de la Mission économique ;

Mme Catherine Ivanov-Trotignon, chargée de la coopération spatiale à l'Ambassade de France ;

M. Ramil Ousmanovitch Khabriev, directeur du Service fédéral de la surveillance en matière de santé et de développement social ;

Mme Irina Kortchaguina, statisticienne ;

M. Alexandre Kulikov, membre du conseil de la Chambre de commerce et d'industrie de Kaliningrad ;

Mme Agnès Lalardrie, conseiller pour les affaires juridiques et judiciaires à l'Ambassade de France ;

M. Dmitri Lyakishev ; département de la politique commerciale et des négociations commerciales multilatérales, ministère du Développement économique et du Commerce ;

Mme Janna Meiler, attachée de presse du Port commercial de Kaliningrad ;

Mme Gaëlle Michelier, Premier secrétaire, délégation de la Commission européenne en Russie ;

M. Christian Moutier, chef du projet de réforme de l'aide sociale en Russie ;

Mme Lilia Ovtcharova, sociologue et statisticienne ;

Mme Tatiana Paletskaïa, vice-présidente de la Chambre de commerce et d'industrie de Kaliningrad ;

Mme Hélène Pllich, attachée commerciale pour la santé ;

Mme Edwige Presle Weiss, attachée commerciale ;

Mme Lydia Prokofieva, sociologue ;

M. Youri Roubinski, directeur du Centre d'études françaises à l'Académie des sciences ;

M. Boris Roudnik, vice-recteur du Haut collège d'économie à Moscou ;

M. Maurice Roussin, attaché agricole à Moscou ;

M. Alexandre Sakanov, inspecteur en chef fédéral de l'appareil du représentant plénipotentiaire du Président de la Fédération de Russie dans le district fédéral du Nord-Ouest ;

M. Boris Sheremetev, représentant du ministère des Affaires étrangères russe à Kaliningrad ;

M. Evgueni Sidorov, secrétaire pour les affaires internationales de la Fédération russe des syndicats indépendants (FNPR) ;

M. Dimitri Tchemakine, directeur adjoint des douanes de Kaliningrad ;

M. Anatolievitch Topiline, directeur du Service fédéral de travail et de l'emploi ;

M. Jean-Marc Sere-Charlet, premier secrétaire à l'ambassade de France ;

Mme Irena Volova, responsable des relations extérieures des douanes à Kaliningrad ;

M. Richard Wright, ambassadeur représentant de la délégation de la Commission européenne en Russie ;

M. Igor Yourgens, vice-président, secrétaire exécutif du RSPP ;

M. Serghei Zonov, directeur adjoint ; département européen, ministère du Développement économique et du Commerce .

## Annexe 7 : Liste des sigles

|         |   |
|---------|---|
| AEFE    | Agence pour l'enseignement français à l'étranger.   |
| AIDA    | Programme d'aide au démantèlement des armes.  |
| AIE     | Agence internationale pour l'énergie.   |
| AM-CHAM | Chambre de commerce américaine.   |
| APC     | Accord de partenariat et de coopération.  |
| BERD    | Banque européenne pour la reconstruction et le développement.   |
| CAEM    | Conseil d'aide économique mutuelle.   |
| CCIP    | Chambre de commerce et d'industrie de Paris   |
| CEAB    | Conseil euro-arctique de la mer de Barentz.   |
| CEFIC   | Conseil économique, financier, industriel et commercial.  |
| CEI     | Communauté des Etats indépendants.  |
| CES     | Confédération européenne des syndicats.   |
| CISL    | Confédération internationale des syndicats libres.  |
| CNES    | Centre national d'études spatiales.   |
| CNUCED  | Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement.   |
| COFACE  | Compagnie française d'assurances pour le commerce extérieur.  |
| DELPHI  | <i>Development of educational links and professional and higher education initiatives.</i>                  |
| DREE    | Direction des relations économiques extérieures du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. |
| EBC     | <i>European business club.</i>  |
| ECHO    | Programme européen d'action humanitaire.  |
| EEC     | Espace économique commun.   |
| EIDHR   | Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme.  |
| ENA     | Ecole nationale d'administration.   |
| FEI     | Fonds européen d'investissement   |
| FMI     | Fonds monétaire international.  |
| FNPR    | Fédération des syndicats indépendants de Russie.  |
| GATT    | <i>General agreement on tariffs and trade.</i>  |
| IDE     | Investissements directs étrangers.  |
| INRA    | Institut national de la recherche agronomique.  |
| INSERM  | Institut national de la santé et de la recherche médicale.  |

|                   |  |
|-------------------|--|
| INTAS             | Association internationale pour la promotion de la coopération avec les scientifiques des nouveaux Etats indépendants.                           |
| INTERREG          | Instrument de cohésion inter-régionale (fonds structurels).  |
| IRA               | Institut régional d'administration.  |
| ISPA              | Instrument structurel de pré-adhésion.   |
| ISS               | Station spatiale internationale.   |
| KGB               | Comité de sécurité de l'Etat (URSS).   |
| KTR               | Confédération du travail de Russie.  |
| MEDEF             | Mouvement des entreprises de France.   |
| OACI              | Organisation de l'aviation civile internationale.  |
| OCDE              | Organisation de coopération et de développement économiques.   |
| OMC               | Organisation mondiale du commerce.   |
| ONG               | Organisation non gouvernementale.  |
| ONU               | Organisation des Nations unies   |
| ONUSIDA           | Organisation des Nations unies pour le syndrome d'immunodéficience acquise.  |
| OPEP              | Organisation des pays exportateurs de pétrole.   |
| OSCE              | Office statistique des Communautés européennes.  |
| OTAN              | Organisation du traité de l'Atlantique Nord.   |
| PEC               | Projets européens communs  |
| PECO              | Pays de l'Europe centrale et orientale.  |
| PHARE             | Pologne-Hongrie : aide pour la reconstruction des économies.   |
| PIB               | Produit intérieur brut.  |
| PME               | Petites et moyennes entreprises.   |
| R&D               | Recherche et développement.  |
| SAPARD            | <i>Special accession programme for agricultural and rural development.</i>   |
| SIDA              | Syndrome d'immunodéficience acquise.   |
| SNECMA            | Société nationale d'études et de constructions de moteurs d'aviation.  |
| TACIS             | Programme d'assistance technique pour la CEI.  |
| TEMPUS            | Programme transeuropéen de coopération pour l'enseignement supérieur.  |
| TVA               | Taxe à la valeur ajoutée.  |
| UCPTE-<br>IPS/UPS | Union pour la coordination de la production et du transport de l'électricité - <i>Interruptible power supply - Uninterruptible power supply.</i> |

|       |   |
|-------|---|
| UE    | Union européenne.   |
| UEA   | Union de l'économie allemande.                                      |
| UNICE | Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe. |
| URSS  | Union des Républiques socialistes soviétiques                       |
| VKT   | Confédération panrusse du travail.                                  |

Annexe 8 : Bibliographie

• Rapports et ouvrages

- Bafoli F. ; « *Le post-communisme en Europe* » ; La Découverte ; Paris, 1999.
- Balanya B., Doherty A., Hoedeman O., Ma'Anit A., Wesselius E. ; « *Europe inc. ; Liaisons dangereuses entre institutions et milieux d'affaires européens* » ; Agone Editeur ; 2000.
- Breault Y., Jolicoeur P., Lévesque J. ; « *La Russie et son ex-empire* » ; Presses de Sciences Po ; Paris, 2003.
- Cabanne C., Tchistiakoua E. ; « *La Russie, perspectives économiques et sociales* » ; éditions Armand Colin ; 2002.
- Carrère d'Encausse H. ; « *Victorieuse Russie* » ; Fayard ; Paris ; 1992.
- Chambre de Commerce et d'Industrie de Grenoble ; GREX Isère/Euro Infocentre ; « *Préparez-vous à l'élargissement de l'UE ; Conséquences en matière de politique commerciale* » ; 12 mars 2004.
- Champeyrache C. ; « *Changements de régime des droits de propriété et infiltration mafieuse dans l'économie légale. Une comparaison entre la Russie actuelle et la Sicile du XIX<sup>ème</sup> siècle* » ; Revue d'études comparatives Est-Ouest ; vol 32 ; n° 4 ; 2000.
- Comité économique et social des Communautés européennes ; avis sur « *La dimension septentrionale de l'Union européenne et les relations avec la Russie* » ; Bruxelles ; octobre 1999.
- Comité économique et social des Communautés européennes ; avis sur « *L'Estonie sur la voie de l'adhésion* » ; Bruxelles ; 12-13 juillet 2000.
- Comité économique et social des Communautés européennes ; avis sur « *Le partenariat stratégique Union européenne/Russie : les prochaines étapes* » ; Bruxelles ; 20 mars 2002.

Comité national des Conseillers du commerce extérieur de la France ; section Russie des CCEF ; « *Reconquérir la Russie* » ; mars 2004.

Commission des Communautés européennes ; communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen ; « *Le développement de la coopération industrielle avec les pays de l'Europe centrale et orientale et les Etats indépendants de l'ancienne Union soviétique* » ; SEC(92)363 final ; Bruxelles ; 13 mars 1992.

Commission des Communautés européennes ; « *EU common strategy on Russia* » ; Bruxelles ; 1999.

Commission des Communautés européennes ; « *Country strategy paper 2002-2006, National indicative programme 2002-2003 for the Russian Federation* » ; Bruxelles ; 2002.

Commission des Communautés européennes ; communication de la Commission au Conseil ; « *Kaliningrad : transit* » ; COM(2002)510 final ; Bruxelles ; 18 septembre 2002.

Commission des Communautés européennes ; communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen ; « *L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud* » ; COM(2003)104 final ; Bruxelles ; 11 mars 2003.

Commission des Communautés européennes ; communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen ; « *L'élaboration d'une politique énergétique pour l'Union européenne élargie, ses voisins et partenaires* » ; COM(2003)262 final ; Buxelles ; 13 mai 2003.

Commission des Communautés européennes ; document de travail ; « *Le deuxième plan d'action pour la dimension septentrionale 2004-2006* » ; COM(2003)343 final ; 10 juin 2003.

Commission des Communautés européennes ; « *Nuclear safety programme 2004-2006, including ISTC-STCU* » ; 7 novembre 2003.

Commission des Communautés européennes ; communication au Conseil et au Parlement européen ; « *Les relations avec la Russie* » ; COM(04)106 ; Bruxelles ; 9 février 2004.

Commission des Communautés européennes ; rapport de la Commission au Conseil concernant « L'évaluation à mi-parcours de la troisième phase du programme Tempus ; COM(2004)157 final ; 8 mars 2004.

Commission des Communautés européennes ; communication sur « *La nouvelle génération de programmes communautaires d'éducation et de formation post-2006* » ; COM(2004)156 final ; 9 mars 2004.

Conseil national russe de l'investissement ; « *Les conséquences de l'élargissement sur l'économie de la Russie* » ; Moscou ; 2004.

Conseil de l'Union européenne ; « *Plan d'action pour la dimension septentrionale dans les politiques extérieure et transfrontalière de l'Union européenne 2000-2003* » ; 14 juin 2000.

Conseil économique et social ; « *L'élargissement de l'Union européenne : conditions et conséquences* » ; avis présenté par M. Jacques Picard ; Paris ; 3 juillet 2000.

Conseil européen ; « *Conclusion de la présidence (deuxième partie) concernant les relations entre l'Union soviétique et les pays d'Europe centrale et orientale* » ; SN 428/90 ; Rome ; 14-15 décembre 1990.

Delcour L. ; « *La politique de l'Union européenne en Russie (1990-2000). De l'assistance au partenariat ?* » ; L'Harmattan ; Paris ; 2001.

Fabre R., Sapir J. ; rapport à Monsieur le ministre de l'Education nationale ; « *Echanges et coopérations universitaires franco-russes. Bilan, perspectives, propositions* » ; Paris ; avril 2002.

Favarel-Garrigues G. et Roussellet K. ; « *La société russe en quête d'ordre. Avec Vladimir Poutine ?* » ; collection CERI/Autrement ; 2004.

Global Witness ; « *Time for transparency. Coming clean on oil, mining and gas revenues* » ; mars 2004.

International Energy Agency ; « *World energy outlook* » ; 2002.

Malia M. ; « *L'Occident et l'énigme russe. Du cavalier de bronze au mausolée de Lénine* » ; Le Seuil ; Paris ; 2003.

Mendras M. ; « *Comment fonctionne la Russie ? Le politique, le bureaucrate et l'oligarque* » ; collection CERI/Autrement ; 2003.

Ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie ; « *La stratégie à moyen terme pour le développement des relations entre la Fédération de Russie et l'UE (2000-2010)* » ; Moscou ; 2000.

Mission économique de l'Ambassade de France en Russie : notes de synthèse.

North D. ; « *The contribution of the new institutional economics to an understanding of the transition problem* » ; United Nations University ; World Institute for Development Economics Research ; annual lectures 1; mars 1997.

OCDE ; Finance et investissement ; « *Fédération de Russie : quel environnement pour l'investissement ? Lois, politiques et institutions* » ; 2001.

OCDE ; Science and innovation ; « *Bridging the innovation gap in Russia* »; mars 2001.

OCDE ; « *Etudes économiques de l'OCDE ; Fédération de Russie* » ; volume 2002/5 ; février 2002.

Parlement européen ; « *Rapport contenant une proposition de recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil sur les relations entre l'UE et la Russie* » ; (2003/2230(INI)), A5-0053/200 ; Rapport d'information n° 161 (2003-2004) ; 21 janvier 2004.

Parlement européen ; commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense ; rapport contenant une proposition de recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil sur « *Les relations entre l'Union européenne et la Russie* » ; rapporteur : M. Bastiaan B. ; final A5-0053/2004 ; février 2004.

Sapir J., Badower A., Crespeau M. ; « *L'Expérience soviétique* » ; Bredal ; Paris ; 1994.

Sapir J. ; « *Le Krach russe* » ; La Découverte ; Paris ; 1998.

Sapir J. ; « *Globalisation et intégration régionale : les choix de la Russie et de l'UE dans une perspective de croissance et de développement* » ; XXII<sup>ème</sup> session du séminaire Franco-Russe ; décembre 2001.

Sénat ; commission des affaires économiques et du plan ; « *Russie : retour vers la puissance* » ; rapport du Sénat ; n° 161 ; 2003-2004.

Sokoloff G. ; « *Métamorphose de la Russie 1984-2004* », éditions Fayard ; 2003.

Université Pierre Mendès-France de Grenoble ; « *Le voisinage de l'Europe élargie. Un paravent pour l'extension de Schengen ou une véritable inflexion de la politique communautaire ?* » ; séminaire de recherche « *Intégration, politiques économiques et sociales, élargissement* » organisé par l'Espace Europe, Grenoble ; 18 mars 2004.

• **Revues**

Archives européennes de sociologie.

Bulletin quotidien d'information du ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie.

Bulletin quotidien Europe.

Défense nationale.

Esprit.

Géopolitique.

Journal de recherche politique et sociale ; Europe contemporaine ; Académie russe des Sciences.

Le Courier des pays de l'Est.

Le Monde diplomatique.

Les Cahiers de Chaillot.

Problèmes politiques et sociaux.

Revue d'études comparatives Est-Ouest.

Revue de la Fondation stratégique.



Suite à l'élargissement de l'Union européenne vers l'Est, la Fédération de Russie devient un voisin immédiat de l'Union mais également un partenaire de première importance du fait de son rôle géopolitique et économique.

Au regard des nouveaux défis que sont le terrorisme, les migrations ou la protection de l'environnement, le Conseil économique et social trace dans cet avis les contours d'un véritable partenariat entre les deux entités par le renforcement des relations économiques, sociales et culturelles.