



**Promotion Romain Gary  
«2003-2005»**

**Cycle International Long  
Master en Administration Publique**

**La Russie et l'Union européenne –histoire, état  
et perspectives du partenariat**

Mémoire présenté par  
**M. Dmitry Kirizliev**

Sous la direction de :  
M. Renaud Dorandeu  
Professeur des Universités  
Directeur adjoint des études

*Je voudrais remercier l'ensemble des personnes rencontrées lors de travail sur ce mémoire qui m'ont beaucoup aidé dans l'orientation de ma recherche.*

*Je tiens également à exprimer ma vive reconnaissance à Monsieur Renaud Dorandeu, directeur adjoint des études de l'ENA pour ses précieux conseils.*

# TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES .....	3
INTRODUCTION.....	5
1. Aspects historiques des relations entre la Fédération de Russie et l'Union européenne qui préfigurent les développements actuels.....	7
1.1 Contexte avant APC .....	7
1.1.1 Premières tentatives de rapprochement qui n'ont pas abouti.....	7
1.1.2 L'effondrement de l'URSS et la fin de la « guerre froide » changeant la donne dans la relation UE-URSS .....	8
1.2 L'APC – analyse critique .....	9
1.2.1 L'APC avec la Russie – de quoi s'agit-il ?.....	9
1.2.2 L'accord handicapé par le contexte de l'adoption et peu adapté à la situation actuelle se solde par un bilan mitigé.....	11
1.3 Stratégies des partenaires face au constat de carence de l'APC .....	13
1.3.1 Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie adoptée dans un cadre difficile.....	13
1.3.2 Quelques bilans de la Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie – trois axes de partenariat .....	14
1.3.3 Réponse russe – « Stratégie de développement des relations de la Russie avec l'UE pour le moyen terme (2000-2010) ».....	16
1.4 Les « quatre espaces » de St-Petersbourg- nouvelle étape de coopération - vers « l'APC plus » .....	18
1.4.1 Pourquoi la logique des espaces et pas un nouvel accord ? .....	18
1.4.2 Les « espaces communs » de coopération.....	19
1.5 De Saint Pétersbourg à Rome et Moscou.....	20
1.5.1 Sommet UE-Russie de Rome en novembre 2003- espoir du dialogue renouvelé .....	20
1.5.2 Analyse des origines de la crise qui a suivi le sommet de Rome en novembre 2003 ..	21
1.5.3 A la veille du sommet de Moscou en 2004 – compromis difficiles, mais nécessaires	23
1.5.4 Quatorze sujets de préoccupation russe .....	23
1.5.5 Compromis trouvés en réponse à ces préoccupations.....	24
1.5.6 Derniers obstacles levés ? .....	26
2 Partenaires inévitables et objectifs .....	28
2.1 Coopération économique UE-Russie .....	28
2.1.1 L' « économisation » de la politique extérieure de la Russie.....	28
2.1.2 L'UE- premier partenaire commercial de la Russie.....	28
2.1.3 Partenariat énergétique.....	29
2.1.3.1 Les raisons de la complémentarité .....	30
2.1.3.2 Quelques bilans et points de blocage du dialogue énergétique.....	31
2.1.3.3 Les perspectives du dialogue énergétique.....	32
2.1.4 L'accession de la Russie à l'OMC, le rôle de l'Union européenne .....	33
2.1.4.1 Bref rappel du processus d'adhésion.....	33
2.1.4.2 Les « avantages » et les « inconvénients » de l'adhésion pour la Russie qui ne se fera pas à n'importe quel prix.....	33
2.1.4.3 L'OMC va de pair avec les négociations complexes entre l'UE et la Russie : les points d'achoppement. ....	35
2.2 L'élargissement : cas de Kaliningrad .....	37
2.2.1 Exemple d'une coopération réussie.....	37
2.2.1.1. Contexte politique et économique.....	37
2.2.1.2 Un élargissement avec des conséquences complexes .....	38
2.2.1.3 Une solution qui marche .....	38

2.3 Le nouveau voisinage.....	39
2.3.1 Sphères d'influences déterminées.....	39
2.3.2 Le « nouveau voisinage » - concept ambigu pour les partenaires.....	40
2.3.3 Les préoccupations russes face à la politique de « nouveau voisinage ».....	41
3 Propositions.....	42
3.1 APC - ne pas revenir sur la question d'un nouvel accord.....	42
3.2 Remplir de substance la « logique des espaces ».....	42
3.3 Donner des impulsions politiques régulières au niveau stratégique.....	42
3.4. Donner plus de souplesse aux mécanismes de coopération et faire travailler les experts.....	42
3.5 Mieux prendre en compte les intérêts respectifs des partenaires.....	43
3.6 Dédramatiser le dialogue, éviter que les arguments tactiques ne pèsent sur la relation stratégique.....	43
3.7 Mieux associer au dialogue les milieux d'affaires.....	44
3.8 Renforcer la lisibilité du dialogue pour les citoyens.....	44
CONCLUSION.....	45
Bibliographie.....	46
I. Rapports et documents officiels.....	46
II. Sites utilisés.....	47
III. Ouvrages.....	48
IV. Articles.....	49
V. Personnes rencontrées.....	49
VI. Liste des abréviations.....	49
VII Annexes.....	50
Annexe 1 : Les indicateurs du commerce UE –Russie 1996-2002.....	50
Annexe 2 : Les indicateurs du commerce UE - Russie 2003.....	50

# INTRODUCTION

Le dialogue entre la Russie et l'Union européenne représente un amalgame de dossiers complexes avec une forte dominante politique qui définit le développement de tout l'ensemble des relations: économiques, scientifiques, culturels.

Ces relations qui ont officiellement débuté le 18 décembre 1989 à Bruxelles avec la signature du premier Accord entre l'URSS et l'Union européenne sur la coopération commerciale et économique traversent actuellement une période difficile.

Le but de cette recherche est d'identifier les origines des difficultés actuelles, de les analyser et de donner une ébauche de propositions concrètes en vue d'améliorer la situation.

Cette analyse se fondera en premier lieu sur une brève étude de l'aspect historique des relations Russie –Union européenne et plus précisément sur l'influence de l'idéologie et de la politique sur les textes de base qui définissent la coopération.

L'aspect politique est prédominant dans le dialogue Fédération de Russie – Union européenne. Pourtant ce sont les enjeux économiques qui vont préfigurer l'avenir des relations d'où l'intérêt particulier dans la deuxième partie de l'étude du volet économique. L'analyse se concentrera davantage sur la complémentarité des deux économies et les facteurs objectifs qui servent de moteurs à ce dialogue, ainsi que sur l'analyse des difficultés et des points d'achoppement.

Il est important de noter que les relations de l'Union européenne et de la Russie sont dans une large mesure conditionnées par des évolutions internes très profondes.

La Fédération de Russie est une économie en transition d'un communisme datant de soixante-dix ans vers la démocratie et le marché libre. L'Union européenne est en train de « digérer » les vagues de l'élargissement et de s'affirmer en tant que pôle de puissance dans le système de relations internationales d'après « la guerre froide ». Tous ces changements tectoniques ne sont pas sans conséquences sur le contenu des relations des deux partenaires.

Les exemples de la coopération réussie sur le dossier de Kaliningrad et la perception russe de la politique de « nouveau voisinage » de l'UE sont appelés à éclairer davantage les conséquences de ces évolutions sur les relations des partenaires.

La troisième partie de cette étude sera nécessairement consacrée aux propositions.

Pour éviter de tomber dans le piège d'une approche trop généraliste sur un sujet si vaste, il est nécessaire de définir des limites à cette recherche :

- l'étude se concentre sur le volet économique des relations, l'analyse ne traite pas de la coopération culturelle et scientifique;
- l'étude ne prétend pas à l'exclusivité des remèdes dans la partie sur les propositions ;
- l'étude reflète le point de vue de l'auteur qui est son point de vue personnel et ne traduit pas la position officielle de la Fédération de Russie;
- l'étude ne traite pas la question philosophique de l'appartenance de la Fédération de Russie à la famille des peuples européennes ;

En marge des trois parties constitutives, l'étude se pose comme objectif de mettre à plat quelques mythes sur la réalité des relations entre l'Union européenne et la Russie. Ces mythes doivent leur naissance à la surcharge politico émotionnelle de ces relations qui fragilise à son tour la capacité des partenaires de développer les champs de coopération concrets.

# 1. Aspects historiques des relations entre la Fédération de Russie et l'Union européenne qui préfigurent les développements actuels

## 1.1 Contexte avant APC

### 1.1.1 Premières tentatives de rapprochement qui n'ont pas abouti

Après la fin de Seconde Guerre mondiale, l'URSS « a marqué un intérêt distant et méfiant vis-à-vis de la construction européenne <sup>1</sup> ». Les relations entre l'URSS et l'Europe de l'époque de la « guerre froide » se traduisaient essentiellement par des échanges bilatéraux, les organes supranationaux de l'Union étant considérés par les dirigeants soviétiques comme « des piliers du camp capitaliste ». Dans ce contexte, pour l'URSS, les Communautés européennes n'étaient que la « filiale économique de l'OTAN »<sup>2</sup>, analysée à travers du concept de la lutte des deux systèmes.

La période 1972 - 1985 a été marquée par une tentative de reconnaissance mutuelle des pays « Marché commun » et du COMECON<sup>3</sup> qui n'a pas aboutie.

Les Européens portaient du principe que les Communautés et le COMECON ne pouvaient pas être considérées comme des partenaires égaux et par conséquent ne pouvaient pas établir de relations contractuelles, le COMECON n'étant pas une organisation supranationale dotée d'une compétence autonome dans le domaine de la politique commerciale. Par contre, la proposition européenne de conclure des accords commerciaux avec chaque pays du COMECON au niveau bilatéral, qui ignorait l'existence même du COMECON, était considérée par l'URSS comme un plan ayant pour but de diviser les pays socialistes.

La véritable raison de l'absence de coopération était une absence de volonté politique des deux parties d'entretenir les relations – un facteur récurrent dans le dialogue Russie- Union européenne.

---

<sup>1</sup> Facon Isabelle ; « Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne », Fondation pour la recherche stratégique, Recherches et documents n 28, septembre 2002, p 1.

<sup>2</sup> Shemiatenkov Valdimir « Evropeyskaya intégracia » [L'intégration européenne], Mejdounarodnie otnochenia, Mosou 2003 p .361

<sup>3</sup> Council for mutual economic coopération (Conseil d'assistance économique mutuelle - CAEM)

## 1.1.2 L'effondrement de l'URSS et la fin de la « guerre froide » changent la donne dans la relation UE-URSS

L'arrivée au pouvoir de Mikhaïl Gorbatchev et la fin de la « guerre froide » a permis de modifier les approches de l'URSS envers l'Europe. Les relations officielles ont été établies en août 1988. En février 1989, l'URSS a ouvert une mission diplomatique auprès des Communautés européennes. Le travail des experts a abouti le 11 décembre 1989 à la conclusion du premier accord dans l'histoire des relations de l'URSS et des Communautés européennes, portant sur les échanges et la coopération économique et commerciale. Malgré son caractère visiblement temporaire, cet accord représentait un gigantesque pas en avant et a permis de débloquent certains problèmes majeurs :

- octroi à l'URSS du régime de la nation la plus favorisée en matière commerciale ;
- accord sur l'abolition des restrictions quantitatives (sauf dans certaines industries « sensibles ») ;
- établissement des bases du programme d'assistance technique TACIS ;

Cet accord ne pointait pas directement l'URSS en tant que pays avec le « système économique dirigée par l'état » : il partait toujours de l'hypothèse de l'existence des systèmes socialiste et capitaliste.

L'effondrement de l'URSS en 1991 a mis en avant la nécessité d'une nouvelle base juridique des relations. Malgré plusieurs faiblesses, la nouvelle Russie qui l'a remplacée était un état démocratique. La compréhension souvent partielle de cette réalité par les européens est à l'origine de plusieurs problèmes dans les relations avec la Russie. Il serait une grande erreur de penser que c'est la course aux armements qui a conduit à la fin de l'URSS. L'empire soviétique « s'est désamorcé suite à des tentatives de reformes internes et non sous la pression extérieure, malgré ce qu'en pensent certains »<sup>4</sup>. C'était la Russie renouvelée qui était le seul vainqueur dans la « guerre froide ». La Russie qui aspirait à établir les relations normales avec le reste du monde.

De ce point de vue, la signature le 24 juin 1994 à Corfou (Grèce) de l'Accord de partenariat et de coopération entre la Russie et l'Union européenne (APC) marquait l'ouverture

---

<sup>4</sup> Arbatov Alexei « Evropeiskaya Rossija :eres, utopia, project ? » [La Russie européenne: nonsense, utopie, projet], Russia in the United Europe Committee, Moscou 2004, p.38

Malgré un avis bien répandu la SDI(Strategic defense initiative) de Reagan n'a pas enfoncer le dernier clou dans le cercueil de l'économie soviétique. La riposte adéquate soviétique du point de vue du développement normal des programmes militaires (recherche, production, déploiement) aurait demandé le maximum de dépenses dans le années 90, Or la détente de M.Gorbatchev a débuté quinze années avant.



d'une nouvelle étape du dialogue entre les grands acteurs du continent européen. Cet accord, en grande partie consacré aux questions économiques et commerciales, a également institutionnalisé les relations entre la Russie et l'Union européenne sur le plan politique.

## **1.2 L'APC – analyse critique**

### **1.2.1 L'APC avec la Russie – de quoi s'agit-il ?**

L'accord de partenariat et de coopération va plus loin<sup>5</sup> dans ses objectifs que l'accord de commerce et de coopération de 1989 : il vise à l'établissement d'un dialogue fructueux pour les deux parties dans un grand nombre de domaines. Les objectifs du partenariat sont ambitieux (article 1<sup>6</sup> de l'accord.). Ils peuvent être classés en deux volets principaux : **volet économique et commercial** et volet sur le **dialogue politique**.

En ce qui concerne le **premier volet**, il s'agit de promouvoir le commerce et d'améliorer le climat pour les investissements, avec comme finalité l'intensification des relations économiques entre l'Union européenne et la Fédération de Russie. A terme, l'objectif est de parvenir à la création d'une zone de libre échange entre les partenaires. Les parties ont confirmé l'octroi réciproque du statut de « nation la plus favorisée <sup>7</sup> ». En ce qui concerne les restrictions quantitatives aux échanges, l'APC confirme l'acquis de l'accord de 1989 dans ce domaine.

---

<sup>5</sup> L'accord de partenariat et de coopération a une configuration singulière dans la mesure où il ne peut pas être assimilée ni à un classique partenariat de développement ni aux accords d'association, ni davantage à l'« association partenariale » avec les pays tiers méditerranéens étant fondée sur les valeurs et les objectifs réciproquement partagés. Rapport présenté par M. Lucien Bouis « LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA FÉDÉRATION DE RUSSIE » AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL 2004 p.66

<sup>6</sup> Un partenariat est établi entre la Communauté et ses états membres, d'une part, et la Russie, d'autre part. Ses objectifs sont les suivants:

- fournir un cadre approprié au dialogue politique entre les parties afin de permettre le développement de relations étroites entre elles dans ce domaine,
- développer les échanges, les investissements et les relations économiques harmonieuses entre les parties sur la base des principes de l'économie de marché afin de favoriser un développement durable dans les parties,
- renforcer les libertés politiques et économiques,
- soutenir les efforts accomplis par la Russie pour consolider sa démocratie, développer son économie et mener à terme son processus de transition vers une économie de marché,
- fournir une base pour une coopération dans les domaines économique, social, financier et culturel, fondée sur les principes des avantages mutuels, de la responsabilité mutuelle et du soutien mutuel,
- promouvoir les activités d'intérêt commun,
- fournir un cadre approprié à l'intégration progressive entre la Russie et une zone plus vaste de coopération en Europe,
- créer les conditions nécessaires à l'instauration future d'une zone de libre-échange entre la Communauté et la Russie, couvrant essentiellement tous les échanges de biens entre elles, ainsi que les conditions nécessaires pour permettre la liberté d'établissement des sociétés et la liberté des échanges transfrontaliers de services et des mouvements de capitaux.

<sup>7</sup> Bien que ce fut déjà le cas dans le cadre de l'accord de 1989

Néanmoins certaines exceptions sectorielles, notamment pour les produits textiles, agricoles, et métallurgiques, ont donné lieu à la signature d'accords séparés<sup>8</sup>.

L'accord est appelé à contribuer à faciliter l'implantation de sociétés et de services et d'œuvrer à l'harmonisation des législations des partenaires en matières de normes de certification, de droit de la concurrence, de droit des entreprises, de droit fiscal, de services financiers et de législation douanière.

Il comporte des dispositions qui ont pour finalité d'assurer la protection adéquate des droits de la propriété intellectuelle (copyright, brevets, marques etc.).

L'accord met également l'accent sur les secteurs au bénéfice desquels la coopération doit être renforcée : transport, communication, énergie, environnement, culture.

Enfin, il établit le cadre de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (la prévention des activités illégales, le trafic de drogue, le crime organisé et le blanchiment d'argent).

#### **En ce qui concerne le dialogue politique.**

Pour mener à bien le dialogue, l'accord prévoit les modalités de concertation entre les partenaires :

- les réunions régulières (un sommet deux fois par an) entre le Président du Conseil de l'Union européenne, celui de la Commission européenne et le Président de la Fédération de Russie.

Cet accord prévoit également la création des organes qui donnent un cadre régulier à la coopération :

- Conseil de coopération (au niveau des ministres compétents), remplacé par le Conseil permanent de partenariat après le sommet de St-Petersbourg en mai 2003, chargé d'examiner l'ensemble des questions relatives à l'application de l'accord.

- Comités de coopération (experts de haut niveau, organe de mise en pratique de l'APC), au nombre de neuf, qui se tiennent alternativement en Russie et dans les pays de l'Union, et permettent de progresser dans l'instruction des thématiques ;

- Comité de coopération parlementaire (membres de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie et députés du Parlement européen) qui « ont indéniablement contribué à un

---

<sup>8</sup> Un nouvel accord sur l'acier est entré en vigueur en juillet 2002, après celui paraphé en 1997, Un accord sur les produits textiles a été conclu en 1998

renforcement de la compréhension et de la reconnaissance mutuelles, ainsi qu'à une définition plus précise par les deux parties des principaux enjeux, problèmes, priorités et objectifs de leurs relations<sup>9</sup> ».

Cette structure institutionnelle instaurée par l'APC était enrichie en réalité par des contacts réguliers du Président du gouvernement de la Fédération de Russie avec le Premier ministre du pays assurant la présidence de l'Union et le Président de la Commission.

### **1.2.2 L'accord handicapé par le contexte de l'adoption et peu adapté à la situation actuelle se solde par un bilan mitigé**

Malheureusement l'entrée en vigueur tardive<sup>10</sup> de l'APC (1<sup>er</sup> décembre 1997) a empêché les parties de profiter directement et pleinement de ces dispositions. Il aurait même fallu inventer en 1995 un Accord temporaire sur le commerce pour accélérer la mise en œuvre des volets de coopération qui n'exigeaient pas de ratification.

En effet, le prétexte du retard pris dans la ratification de l'Accord de partenariat et de coopération était l'entrée dans l'Union européenne de trois nouveaux états-membres le 1<sup>er</sup> janvier 1995 (Autriche; Finlande et Suède). La vraie raison était « les divergences et difficultés politiques qui séparent la Russie et l'Union européenne »<sup>11</sup>, formulation diplomatique qui sous-entend l'action russe en Tchétchénie

Son contenu comportait déjà un grand nombre de faiblesses (volet « coopération politique » mal défini, absence de l'égalité des partenaires (la Russie s'est vu attribué le statut de l'économie de marché qu'un 2002), objectifs lointains sans méthode clairement définie (création de la zone de libre échange).

Malgré un impact généralement positif sur les relations, l'APC a été largement handicapé par le fait qu'il ne pouvait pas objectivement intégrer, au moment de sa conception les développements profonds qui ont affecté les partenaires :

---

<sup>9</sup> Faucon Isabelle, « Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne », Fondation pour la recherche stratégique, Recherches et documents n 28, septembre 2002 p.1

<sup>10</sup> L'Accord de partenariat et de coopération est entrée effectivement en vigueur que trois ans après la signature étant soumis à la longue procédure de ratifications dans chaque pays membre.

<sup>11</sup> Faucon Isabelle, « Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne », Fondation pour la recherche stratégique, Recherches et documents n 28, septembre 2002 p.36

- La Russie des années 90 avait un régime politique peu stable et des difficultés économiques considérables. Largement endettée, amputée d'un quart de son territoire et de la moitié de sa population, le pays 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. De cela résultait une incapacité à mener une politique économique cohérente, ce qui l'a amenée à une crise financière en 1998<sup>12</sup>.

- La Russie et l'Union européenne n'ont pas encore eu d'expérience de dialogue et « se trouvaient à un stade initial de sa construction »<sup>13</sup>

- L'Union européenne, en quête de son identité géopolitique<sup>14</sup> et cherchant à définir ses zones d'influence, n'était pas non plus exactement le même acteur qui a signé l'Accord avec la Russie en 1994.

- L'Union était au début de la transformation profonde sur le plan économique (création de l'Union Economique et Monétaire (UEM), politique (PESC/PESD au stade embryonnaire) et géopolitique (élargissement).

En 2004, dix ans après la signature de l'Accord, la situation est la suivante :

- Malgré les problèmes qui persistent (les réformes administrative, bancaire et judiciaire inachevées, l'économie trop centrée sur les hydrocarbures et encore largement tributaire des monopoles et de la faible diversification, le chômage qui représente encore 8 % de la population active et les écarts de revenus considérablement accrus), la Russie a subi une transformation spectaculaire. Déjà en 2003, la Russie affichait une croissance de 7,3%, les investissements directs étrangers ont décollé grâce aux transformations de fond engagées ces dernières années (allègement de la fiscalité, meilleur contrôle des ressources, paiement plus régulier des salaires et des retraites). La stabilité politique est au rendez-vous.

- L'Union européenne est devenue un acteur mondial, capable de coordonner et de mener son action politique extérieure. L'Union a également doublé sa population en mai 2004 (450

---

<sup>12</sup> La crise qui a résulté a une réduction significative des échanges commerciaux entre la Russie et l'Union européenne (baisse de 22% des exportations russes vers l'UE, baisse de 45% des importations de l'UE en Russie, ainsi que du volume des investissements directes de l'UE en Russie ), Borko Youry, « Ternistyï pout k partnerstvou – Rossiia i Evropeiskii soyouz » [La voie difficile vers la partenariat Russie-UE] p.28

<sup>13</sup> Borko Youry “Evropeiskomu soyouzou i Rossii neobkhodimo soglachenie o strategotcheskom partnerstve”[L'Union européenne et la Russie ont besoin d'un nouvel accord sur le partenariat stratégique], Russia in the United Europe Committee, Moscou 2004 , p 7

<sup>14</sup> Stratégie européenne de sécurité, 15849/1/03 REV 1, PESC 783.

millions d'habitants) et, avec l'élargissement à 25 Etats, elle s'est rapprochée géographiquement de la Russie.

En terme de bilan, si l'APC n'a pu que favoriser, malgré les divergences, une meilleure compréhension réciproque, les résultats sont mitigés. Telle est d'ailleurs la conclusion à laquelle est parvenue la Commission, comme elle l'a exprimé dans une communication au Conseil et au Parlement<sup>15</sup> en février 2004.

Déjà en 1999 les parties se sont rendues compte que le dialogue était presque au point mort<sup>16</sup>. Pour pallier les carences de l'APC et mieux répondre au nouveau contexte, l'Union européenne s'est dotée d'une Stratégie commune<sup>17</sup> à l'égard de la Russie pour une période de quatre ans (jusqu'au 20 juin 2003 et prolongée<sup>18</sup> jusqu'au 24 juin 2004).

### ***1.3 Stratégies des partenaires face au constat de carence de l'APC***

#### **1.3.1 Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie adoptée dans un cadre difficile**

Cette stratégie, adoptée le 4 juin 1999 au Conseil de Cologne, avait pour objectif déclaré d'aider la Russie 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 ».

Elle a formulé les quatre principales priorités de la coopération pour l'Union européenne :

1. Consolidation de la démocratie, de l'Etat de droit et des institutions publiques en Russie ;
2. Intégration de la Russie dans un espace économique et social européen commun ;
3. Coopération en vue de renforcer la stabilité et la sécurité en Europe et au-delà ;

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> « L'UE accélère la formalisation d'une stratégie politique vis-à-vis de la Russie, inexistante jusqu'au là » Rapport présenté par M. Lucien Bouis « LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA FÉDÉRATION DE RUSSIE » AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL 2004 p.62

<sup>17</sup> « Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie » Official Journal of the European Communities L 157/1 COMMON STRATEGY OF THE EUROPEAN UNION of 4 June 1999 on Russia (1999/414/CFSP)

<sup>18</sup> COMMON STRATEGY 2003/471/CFSP OF THE EUROPEAN COUNCIL of 20 June 2003 amending Common Strategy 1999/414/CFSP on Russia in order to extend the period of its application ,Official Journal of the European Union L 157/68

#### 4. Répondre conjointement aux défis communs sur le continent européen :

- développer les politiques énergétiques de manière à améliorer l'exploitation et la gestion des ressources, ainsi que la sécurité des approvisionnements en Russie et en Europe ;
- renforcer la sûreté nucléaire ;
- intégrer les enjeux environnementaux ;
- lutter contre des fléaux communs, tels que la criminalité organisée, le blanchiment de l'argent, la traite des êtres humains, le trafic de la drogue et l'immigration illégale

Cette stratégie proposait « une coopération renforcée dans ces domaines, en créant les outils et les formes de coopérations nécessaires entre les organes compétents et en développant les échanges d'experts ». Elle traduisait la volonté de l'Union « d'offrir ses compétences, en particulier pour l'élaboration des législations et des institutions compétentes ».

Cette stratégie témoigne de l'importance de la Russie pour l'Union, dans la mesure où elle représente « sa première stratégie commune », censée être un des outils majeurs de la PESC. L'adoption de la Stratégie par l'Union européenne « était une initiative remarquable, qui s'inscrivait dans cadre particulièrement difficile<sup>19</sup> ». D'une part en raison de la lenteur des développements économiques en Russie et de la crise financière du 1998, d'autre part en raison de la guerre dans les Balkans, source des tensions les plus fortes entre la Russie et l'Union européenne, qui n'était pas encore arrivée à son terme.

Cette stratégie avait encore un atout indéniable : elle développait davantage les aspects politiques et de sécurité, pour pallier les insuffisances de l'APC dans ce domaine<sup>20</sup>. En général elle a été perçue à Moscou comme un signal positif fort de soutien, notamment à la veille des élections législatives en décembre 1999 et présidentielles au printemps 2000.

### **1.3.2 Quelques bilans de la Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie – trois axes de partenariat**

---

<sup>19</sup> Faucon Isabelle, « Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne », Fondation pour la recherche stratégique, Recherches et documents n 28, septembre 2002 p.24

<sup>20</sup> L'APC a été négocié avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht et de l'adoption de processus renforcés dans le cadre de la PESC

La Stratégie a eu un effet global positif sur le dialogue entre l'Union européenne et la Russie. Sa contribution majeure se traduit par la concrétisation du dialogue.

Le partenariat avec la Russie, que l'Union a appelé de ses vœux à Cologne, acquiert un sens concret autour de trois axes<sup>21</sup>.

**Premièrement**, il s'agit d'un partenariat énergétique privilégié scellé à Paris lors du sommet Union européenne –Russie d'octobre 2000<sup>22</sup>, qui doit se traduire par le doublement en 20 ans des exportations d'hydrocarbures, « l'objectif étant de parvenir à un partenariat stratégique entre l'UE et la Russie dans ce domaine »<sup>23</sup>.

**Deuxième axe** – économique. La réflexion engagée<sup>24</sup> sur le concept de l'espace économique commun (EEC). Ce travail est actuellement en phase finale de bouclage. Les négociations entre la Russie et l'UE sur l'adhésion de la Russie à l'Organisation Mondiale de Commerce sont également bouclées<sup>25</sup>.

**Troisième axe** – l'intérêt manifesté par la Russie pour la PESD. Les questions de sécurité sont désormais parties intégrantes du dialogue entre la Russie et l'Union européenne<sup>26</sup>. Le représentant russe auprès de la Commission européenne tient des rencontres régulières mensuelles avec le Comité de politique et de sécurité, responsable de la coordination de la politique étrangère de l'Union.

Il serait trompeur de voir dans l'élan nouveau des relations russo - européennes le fruit exclusif d'un effort stratégique de l'Union<sup>27</sup>. Pour en avoir une image complète, il est essentiel de ne pas négliger la dynamique positive du côté russe, qui représente la réponse de la Fédération de Russie à la Stratégie commune de l'UE.

---

<sup>21</sup> Delcour Laure, « L'Union européenne et la Fédération de Russie... » p.21 - Juin 2002, <http://ceri-science-po.org/themes/europe/home.htm>

<sup>22</sup> Présidence française de l'Union

<sup>23</sup> RAPPORT DU CONSEIL AU CONSEIL EUROPÉEN DE GÖTEBORG DES 15-16 JUIN 2001 RELATIONS AVEC LA RUSSIE:/ Rapport du Conseil au Conseil européen sur la mise en œuvre de la stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie

<sup>24</sup> Lors du Sommet UE-Russie de Moscou en 2001, il a été convenu d'instituer un groupe mixte à haut niveau dans le cadre de l'Accord de partenariat et de coopération pour développer le concept d'espace économique européen commun.

<sup>25</sup> Ces aspects seront traités en détail dans le 2.1.4.3 de ce travail

<sup>26</sup> Ce dernier axe « représente une évaluation qualitative majeure dans un dialogue russo-européen qui était concentré jusqu'à il y a peu sur les questions économiques », Faucon Isabelle, « Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne », Fondation pour la recherche stratégique, Recherches et documents n 28, septembre 2002 p.35

<sup>27</sup> Delcour Laure, « L'Union européenne et la Fédération de Russie... » p 21 - Juin 2002, <http://ceri-science-po.org/themes/europe/home.htm>

### 1.3.3 Réponse russe – « Stratégie de développement des relations de la Russie avec l'UE pour le moyen terme (2000-2010) »

Depuis son accession au pouvoir, Vladimir Poutine a engagé un certain nombre d'initiatives confirmant la priorité des relations avec l'Union européenne. Ce mouvement dans la politique extérieure de la Russie est du à la volonté « de dépasser le déséquilibre existant entre les volets européen et américain de l'effort diplomatique de la Russie<sup>28</sup> ». Ce déséquilibre dans les relations « se caractérise avant tout par la dimension économique alors que les relations parallèles avec les Etats-Unis privilégient la dimension politique et de sécurité<sup>29</sup> ».

Le concept de politique étrangère de la Fédération de Russie<sup>30</sup>, adopté par décret présidentiel fin juin 2000, place l'UE comme deuxième priorité régionale, après la CEI, dans les efforts diplomatiques russes. La Fédération de Russie « considère l'Union européenne comme l'un des plus importants partenaires politiques et économiques » et il s'agit de développer avec elle « une coopération intensive, cohérente et de longue terme, à l'abri des aléas de la conjoncture ». Cette détermination traduit la volonté de la Russie « d'appréhender les relations avec l'Union européenne sur un mode stratégique<sup>31</sup> ».

Dans son discours annuel au Parlement en avril 2002 le président Poutine insiste 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 » et il souligne que l'axe européen « devient l'une des orientations clef de notre politique extérieure ».

Dès octobre 1999, Vladimir Poutine, alors Premier ministre, présente la « Stratégie de développement des relations de la Russie avec l'UE pour le moyen terme (2000-2010) » (SMT) à l'occasion du sommet UE - Russie d'Helsinki. La Stratégie 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.

Ce document se focalise sur deux objectifs majeurs.

---

<sup>28</sup> Faucon Isabelle, « Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne », Fondation pour la recherche stratégique, Recherches et documents n 28, septembre 2002 p.5

<sup>29</sup> Rapport présenté par M. Lucien Bouis « LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA FÉDÉRATION DE RUSSIE » AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL 2004 p.62

<sup>30</sup> Document de base sur la politique étrangère de la Fédération de Russie

<sup>31</sup> Rapport présenté par M. Lucien Bouis « LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA FÉDÉRATION DE RUSSIE » AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL 2004 p.63



**Premièrement**, la Russie, qui considère que l'Union européenne doit être l'un des pôles majeurs du monde multipolaire<sup>32</sup>, se distançait de l'« américano centrisme » au lendemain de la crise du Kosovo au moment où la relation avec l'OTAN semblait difficile, voir impossible.

**Deuxièmement**, la Stratégie insiste sur la prise en compte des intérêts russes spécifiques dans les développements futurs de l'Union européenne pour combler les lacunes de la Stratégie de l'UE, qui ne s'en préoccupe pas suffisamment. Il s'agit notamment d'attirer l'attention des européens sur le fait que la Russie n'a pas pour objectif d'adhérer ou de s'associer à l'Union, mais plutôt de poursuivre la coopération « là où la Russie le jugera nécessaire » :

- dialogue politique approfondi, interaction dans la recherche des solutions aux enjeux internationaux et coopération dans le domaine de la PESD ;

- dialogue avec les européens sur le bloc des questions commerciales (l'adhésion de la Russie à l'OMC, la stimulation des investissements étrangers dans l'économie russe, y compris le secteur pétrolier, le rapprochement des législations) ;

- confirmation du rôle de la CEI<sup>33</sup> en tant qu'institution majeure de coopération sur le territoire de l'ex-URSS ;

- prise en compte par les européens de l'impact de l'élargissement sur le contexte géopolitique et l'économie russe<sup>34</sup>;

Ainsi, dans les grandes lignes, la Russie a défini pour la première fois les objectifs, le périmètre et les limites de la coopération avec l'Union.

Certes, cette stratégie a pu être jugée décevante par les européens<sup>35</sup>. Cette déception pourrait avoir trois explications :

- l'Union, en adoptant sa Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie, n'a pas complètement pris en compte les intérêts de son partenaire ni même leur existence;

---

<sup>32</sup> « La Stratégie de la Russie à l'égard de l'Union Européenne se décrit comme étant fondée sur le besoin objectif de la formation d'un monde multipolaire », Faucon Isabelle, « Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne », Fondation pour la recherche stratégique, Recherches et documents n 28, septembre 2002 p.33

<sup>33</sup> Communauté des Etats Indépendants

<sup>34</sup> Cette Stratégie prévoyait en tant option de réserve, la non extension de l'APC aux pays qui ne respectent pas les normes généralement reconnues et soulevait la question de compensation des conséquences négatives de l'élargissement et la question de Kaliningrad

<sup>35</sup> « Le texte paraît témoigner davantage d'une attitude défensive qu d'une posture d'ouverture », Faucon Isabelle, « Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne », Fondation pour la recherche stratégique, Recherches et documents n 28, septembre 2002 p.5

- l'Union avait privilégié, dans ses approches envers la Russie, la logique d'intégration et d'adaptation de la Russie « aux normes européennes », plutôt que la logique de dialogue.

- la Russie considère l'Union européenne sous un angle instrumental : ses relations avec l'Union doivent lui permettre de participer à la création d'un monde multipolaire.

Enfin, la Stratégie russe avait surtout l'avantage d'être réaliste et pragmatique. Elle en appelait à un véritable partenariat basé sur le respect des intérêts de l'autre et dévoilait l'existence des ses intérêts.

## ***1.4 Les « quatre espaces » de St-Pétersbourg- nouvelle étape de coopération - vers « l'APC plus ».***

### **1.4.1 Pourquoi la logique des espaces et pas un nouvel accord ?**

Ni l'existence de structures institutionnelles de dialogue bien élaborées et d'accords juridiquement solides, ni d'ailleurs les stratégies réciproques ne représentent en soi une garantie d'avancement sur le contenu. L'un des traits caractéristiques des relations entre la Russie et l'Union européenne est un besoin permanent d'impulsions politiques. Jusqu'à présent, les relations n'ont pas encore abouti à une dynamique interne suffisante.

Les insuffisances de l'APC et le côté déclaratif des Stratégies ont poussé les partenaires en mai 2003, à la veille du sommet UE-Russie à Saint-Pétersbourg, à formuler une approche novatrice, partant du constat de la nécessité de donner de la substance au dialogue, sans changer au fond les mécanismes de coopération existants.

Pour des raisons pratiques et juridiques, il était impossible en 2003 de mettre à la signature un nouvel accord entre les partenaires qui aurait intégré les changements de contexte intervenus depuis la signature de l'APC en 1994. En outre, la ratification d'un tel instrument s'avérait longue dans l'Union à 15 et plus encore dans une Union à 25. Enfin, il était politiquement inopportun d'entamer une négociation sur un nouvel accord avec la Russie, l'Union européenne étant occupée au bouclage de l'élargissement. Il existait une crainte que l'association des dix nouveaux membres à la discussion de cet accord puisse avoir un effet non désirable sur la relation UE-Russie.

## 1.4.2 Les « espaces communs » de coopération

L'idée franco-allemande était simple et élégante. Elle permettait à la fois de répondre à ces contraintes, mais aussi de donner un nouveau dynamisme au dialogue UE-Russie.

Ainsi, lors du sommet de Saint-Pétersbourg en mai 2003, il a été décidé de l'établissement de quatre « espaces communs »<sup>36</sup>:

- « espace économique commun<sup>37</sup> » (incluant la problématique du dialogue énergétique, l'adhésion de la Russie à l'OMC, et les questions du nucléaire, de l'environnement, des transports et de la communication)

- « espace commun de liberté, de sécurité et de justice » (pour donner une cohérence à l'ensemble du dialogue et aux nombreuses coopérations bilatérales dans le cadre de l'APC, qui demeuraient trop ponctuelles. Il s'agissait notamment de faire un lien entre les instruments déjà existants dans ce volet du dialogue UE-Russie (Plan d'action de l'UE à l'égard de Russie en matière de crime organisé, plan d'action UE-Russie contre le terrorisme, accords signés avec l'Europol<sup>38</sup>) et d'intégrer des thèmes prioritaires : développement de la coopération policière, douanière et judiciaire, contrôle et gestion des frontières, accord de réadmission. Il s'agissait aussi de soulever de nouvelles questions, comme la libre circulation, qui se traduirait graduellement, pour certaines catégories de personnes (hommes d'affaires, personnalités politiques chercheurs), par l'allègement de la procédure de délivrance de visa);

- « espace commun de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure » (appelé à servir de cadre au développement des coopérations dans le domaine de la PESC<sup>39</sup> et de la PESD<sup>40</sup>);

- « espace commun de recherche et d'éducation ».

---

<sup>36</sup> Déclaration conjointe du Sommet UE-Russie de Saint-Pétersbourg du 31 mai 2003, 300<sup>ème</sup> anniversaire de Saint-Pétersbourg –Célébration de trois siècles d'histoire et de culture européennes communes

<sup>37</sup> A l'occasion du sommet du 17 mai 2001 les parties ont mis en place un groupe de haut niveau chargé d'élaborer le concept de l'Espace Economique Européen Commun.

<sup>38</sup> Accord conclu lors du sommet UE-Russie à Rome en novembre 2003

<sup>39</sup> Les européens ont voulu mettre accent dans ce dialogue sur la problématique des « conflits gelés » et « les nouveaux voisins », ainsi que sur les questions globales comme le développement ou le terrorisme.

<sup>40</sup> Les européens ont voulu associer la Russie à certaines mesures « au fur et à mesure que cette politique européenne se développe », notamment à la gestion des crises, la coopération en matière de la protection civile ; non-prolifération et désarmement.

Cette nouvelle structure de dialogue avait l'avantage d'une meilleure lisibilité que dans le cadre de l'APC. Elle a été dotée d'un mécanisme qui devait permettre l'engagement réciproque et le contrôle de l'avancement de la coopération dans chaque domaine. Il a été ainsi proposé d'établir des « feuilles de routes » pour chaque espace, qui feraient l'inventaire des volets de coopération avec un calendrier de mise en œuvre des projets envisagés aussi précis que possible.

Dans cette logique de renforcement de la lisibilité et de l'efficacité, le changement institutionnel du dialogue a été aussi acté. A cet effet, le Conseil de coopération<sup>41</sup> existant a été transformé en Conseil de partenariat permanent, ce que répondait à une demande forte<sup>42</sup> de la partie russe d'établir un centre d'échanges pour toutes les questions relatives à la relation UE-Russie. Cette structure a l'avantage d'être compatible avec le fonctionnement institutionnel de l'UE tout en reconnaissant la spécificité de ce dialogue.

L'APC a été confirmé en sa qualité de « pierre angulaire » du dialogue, mais en réalité il s'agissait d'une réforme importante de la méthode, qui présentait le mérite de donner une dimension politique, une cohérence et une visibilité aux coopérations. La généralisation de la méthode des « espaces communs » a donné lieu *de facto* à « l'APC plus ».

## **1.5 De Saint Pétersbourg à Rome et Moscou**

### **1.5.1 Sommet UE-Russie de Rome en novembre 2003- espoir du dialogue renouvelé**

L'établissement de la nouvelle méthode de coopération n'a pas suscité beaucoup de contestations de la part des partenaires. Les avancées positives décidées à St-Pétersbourg en mai 2003 ont donné leurs premiers résultats, confirmés six mois plus tard à Rome. En relisant attentivement la « Déclaration conjointe du 12<sup>ème</sup> sommet UE-Russie », on pouvait penser que désormais, le dialogue UE-Russie se trouvait « sur de bons rails ». Les partenaires ont avalisé les travaux du groupe de haut niveau sur l'EEEC. Ils ont également confirmé leur « attachement à ce que l'élargissement de l'UE rapproche l'UE et la Russie, dans une Europe sans lignes de partage ». Les deux accords, sur la coopération en matières de la lutte contre la criminalité organisée et sur le renouvellement de l'accord de coopération dans le domaine de la science et de

---

<sup>41</sup> Structure instaurée par l'Accord de partenariat et de coopération

<sup>42</sup> Cette demande est liée au fait que la structure ancienne du Conseil de coopération est une institution assez rigide, dont il était difficile de discuter des questions urgentes ou spécifiques ou ad hoc. La création du Conseil permanent de partenariat a été vu par les russe comme premier pas de réforme de l'APC vers une formule de dialogue « 25+1 », plutôt qu discuter dans le format de sous-comité avec la Commission. Selon les européens dans ce domaine l'objectif de la partie russe et de s'abstraire du cadre défini par l'APC pour s'approcher au format suivant : dialogue renforcé au niveau politique avec l'ensemble des Etats membres et préférence pour les thèmes « ad hoc » pour contrôler les sujets abordés.

la technologie ont été signés. Dans de nombreux domaines (la question de Kaliningrad, les négociations sur l'adhésion de Russie à l'OMC, la discussion sur le régime allégé des visas, ainsi que sur le renforcement du dialogue énergétique), un progrès réel en application des décisions de la « Déclaration conjointe du sommet de Saint-Petersbourg » semblait avoir été atteint.

### **1.5.2 Analyse des origines de la crise qui a suivi le sommet de Rome en novembre 2003**

Néanmoins, dès décembre 2003, on pouvait sans ambiguïté parler d'une crise du dialogue UE-Russie. Ainsi, les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles en décembre 2003 invitaient le Conseil et la Commission à présenter le rapport d'évaluation, en d'autre terme à faire l'inventaire complet, sur tous les aspects de la relation de l'Union avec la Russie. De nombreuses raisons étaient à l'origine de cette crise et il est important de les lister, car certains d'entre elles nuisent encore à la coopération:

#### Raisons objectives

- complexification du dialogue UE-Russie, existence de plusieurs domaines du partenariat ;
- nouveau système des espaces « peu rodé », d'où la difficulté de négocier les « feuilles de routes » à l'intérieur de chaque espace ;
- volonté de l'Union européenne de tester l'efficacité de la nouvelle stratégie de sécurité<sup>43</sup> adoptée par l'Union en décembre 2003

#### Raisons politiques

- préoccupation des « petits » Etats membres et de la Commission<sup>44</sup> sur la division et le manque de solidarité au sein de l'UE face à la Russie ;
- irritation de la Commission et de certains Etats membres face à « la stratégie des russes de lier les sujets <sup>45</sup> » ;

---

<sup>43</sup> Stratégie européenne de sécurité, 15849/1/03 REV 1, PESC 783.

<sup>44</sup> Les démarches bilatérales des « grands » (y compris la méthode des quatre espaces), le dossier de la facilitation de la circulation des personnes ont été particulièrement critiqués

<sup>45</sup> L'UE semblait se trouver en face d'un partenaire qui savait négocier, ce qui le mettait dans une situation embarrassante. En effet les européens articule bien la pratique de « liaison des sujet » dans leur relations avec le reste du monde (ex : Iran)

- poids de l'irritation et du « durcissement de la position <sup>46</sup> » de certains de dix nouveaux Etats membres vis-à-vis de la Russie, à la suite d'inquiétudes sur la question de l'extension de l'APC.

### Frustrations mutuelles

- **Pour l'Union européenne** : la liste des problèmes en suspens s'était allongée (OMC, droits de l'Homme, médias, environnement, « conflits gelés », manque de réciprocité)

- **Pour la Russie** : absence d'avancées réelles sur l'adhésion de la Russie OMC, dialogue énergétique, manque de spécificité de la relation, Kaliningrad, situation des minorités russophones dans les pays Baltes, mais surtout le refus par les européens de prendre en compte les préoccupations de la Russie liées à l'élargissement,

La Russie légitimait ses exigences par les conséquences réelles de l'élargissement sur le paysage géopolitique et sur les relations économiques avec l'Union élargie. De plus, cette position de la Russie n'était pas vraiment une nouvelle pour la Commission et les Etats membres. Le mémorandum des préoccupations russes n'a pas été transmis en février 2004, mais dès 1999<sup>47</sup>, sans être pris trop au sérieux par les partenaires européens, occupés par l'élargissement. Les européens se contentaient d'assurer à la partie russe que l'élargissement n'apportait que des avantages politiques et économiques à la Russie. Deuxième argument fort, l'affirmation selon laquelle « il était trop tard pour modifier quoi que soit ».

La situation risquait de déraiser : l'abandon du schéma des « quatre espaces » et la non coopération semblaient à l'époque plus que possibles. Certains pays prônaient le recours au mécanisme de sanctions envers la Russie. La Russie s'est avérée également très exigeante vis-à-vis de ses partenaires européens, en évoquant la possibilité de la non extension « automatique » de l'APC vers les dix nouveaux Etats membres si les intérêts russes n'étaient pas pris en compte.

Néanmoins les parties ont trouvé les compromis qui ont servi de base à la préparation du sommet UE-Russie de Moscou en mai 2004.

---

<sup>46</sup> En décembre 2003 certaines propositions allaient jusqu'à la nécessité de l'élaboration d'un « Code de conduite » avec la Russie

<sup>47</sup> « ...ces questions ont été formulées par la partie russe en août 1999. Si on parlait de la réaction européenne à cette démarche – elle a eu trois étapes : au début on nous disait que les conséquences ne pourraient pas être que positives. Après est venue la deuxième phase : oui on comprends, mais nous sommes en pleine négociation avec les dix, on va régler tout avec eux et après avec vous et le 16 avril 2003, après la signature de l'Adhésion on nous a dit – c'est déjà trop tard » Vladimir Tchijov, vice –ministre des affaires étrangères. « L'Etat actuel des relations UE-Russie », Russia in the United Europe Committee, Moscou 2004, p 14

### **1.5.3 A la veille du sommet de Moscou en 2004 – compromis difficiles, mais nécessaires**

Pour y arriver, il fallait d'abord franchir le cap des consultations à Luxembourg, dans le cadre du Conseil permanent de partenariat, les 22 et 23 avril 2004, avant le sommet de Moscou en mai 2004. Ce cap était particulièrement difficile à franchir face au durcissement de la position russe, et notamment au lien<sup>48</sup> que faisait Moscou entre la signature du Protocole de l'extension de l'APC et la prise en compte de ses préoccupations face à l'élargissement.

### **1.5.4 Quatorze sujets de préoccupation russe**

Les quatorze sujets de préoccupation s'ajoutaient aux contentieux bilatéraux traditionnels (la ratification du Protocole de Kyoto, les droits de survol de Sibérie etc.). Les inquiétudes russes portaient notamment sur les volets suivants :

#### Relations commerciales

- demande de périodes transitoires pour éviter une perte brutale de parts des marchés des compagnies russes dans les cas où les droits douaniers de l'UE sont supérieurs aux droits douaniers existants dans les accords bilatéraux de la Russie avec les nouveaux Etats adhérents ;
- demande de révision des plafonds quantitatifs d'importations d'acier russe en tenant compte des marchés traditionnels russes<sup>49</sup> dans les dix nouveaux Etats adhérents ;
- instauration d'une nouvelle procédure de réévaluation des plafonds quantitatifs dans le cadre des mesures antidumping pour les exportateurs russes en tenant compte des volumes des exportations dans les dix nouveaux Etats adhérents ;
- simplification de la procédure de contrôle des exportations de produits agricoles russes pour éviter la perte des marchés traditionnels, règlement de la question du régime vétérinaire<sup>50</sup> ;
- non application des limitations du « commerce de matériaux nucléaires » aux contrats passés avant l'élargissement avec les dix nouveaux Etats adhérents ;

---

<sup>48</sup> « ... il est évident que on ne peut pas examiner cette question sans lien aux préoccupations que la Russie formule par rapport à l'élargissement. Il ne s'agit pas de nos tentatives de freiner de quelque façon l'élargissement, c'est n'est pas ni notre but ni notre volonté », Vladimir Tchijov, vice –ministre des affaires étrangères. « L'Etat actuel des relations UE-Russie », Russia in the United Europe Committee, Moscou 2004, p.15

<sup>49</sup> Y compris pour les entreprises acquiert par les investisseurs russes dans ces Etats

<sup>50</sup> La partie ruse insistait notamment sur la responsabilité de l'Union Européenne pour la qualité des produits agricoles des nouveaux Etats membres

- non application du principe de différenciation des sources d'approvisionnement de ressources énergétiques aux importations russes ;<sup>51</sup>

### Relations politiques

- règlement du problème des non citoyens de la minorité russophones dans les pays Baltes ;

-allègement du régime de visa pour certaines catégories de personnes face à l'entrée future des dix nouveaux pays dans la « zone Schengen » ;

- transit de marchandises et des personnes de l'enclave de Kaliningrad vers la Russie.

Ces préoccupations logiques et légitimes ont été reflété dans la Déclaration conjointe<sup>52</sup> approuvée par les partenaires à l'issue de la réunion du Conseil permanent.

### **1.5.5 Compromis trouvés en réponse à ces préoccupations**

Concernant les préoccupations économiques et commerciales, les parties commencent la Déclaration conjointe sur un constat : les droits douaniers imposés à partir du 1<sup>er</sup> mai 2004 (date de l'élargissement) aux importations en provenance de Russie vont diminuer en moyenne de 9 à 4%, ce qui signifie « des conditions plus favorables pour les échanges ». La déclaration annonce un ensemble de mesures concrètes qui tiennent compte de préoccupations de la partie russe et sont destinées à aider certaines industries russes à faire face à la nouvelle situation après l'élargissement de l'UE, notamment<sup>53</sup> :

- des mesures transitoires (jusqu'au 1er 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 antidumping en cours contre certains produits russes, l'objectif étant d'éviter un « impact trop important et trop rapide » sur les flux commerciaux traditionnels.

---

<sup>51</sup> « La plupart des dix nouveaux Etats membres dépend de 60 à 90% des importations russes de ressources énergétiques », Liste de préoccupations russes dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne, janvier 2004

<sup>52</sup> Déclaration conjointe sur l'élargissement de l'Union européenne et les relations UE-Russie, Luxembourg, le 27 avril 2004, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>53</sup> Rapport présenté par M. Lucien Bouis « LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA FÉDÉRATION DE RUSSIE » AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL 2004 p.71



Il a aussi été convenu que les procédures anti-dumping toujours en cours dans les dix pays adhérents seront abolies dès le 1er mai 2004; - 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 1er mai 2004, 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 1er 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.

En dressant le bilan intermédiaire des décisions prises à Luxembourg, on arrive à un constat : les parties ont su « gérer l'urgence », en évitant le dérapage de la relation, mais elles n'ont pas eu le temps de s'occuper de la substance du dialogue.

Les discussions à Luxembourg ont permis d'aboutir à la signature du Protocole de l'extension de l'APC au dix pays adhérents.

Les problèmes restant en suspens (adhésion à l'OMC, ratification du protocole du Kyoto et mise en place des quatre espace communs définis au sommet de Saint-Pétersbourg en mai 2003) ont été reportés au sommet UE-Russie du 21 mai 2004.

### 1.5.6 Derniers obstacles levés ?

Le sommet UE-Russie de Moscou en mai 2004 était le premier sommet avec l'Union élargie. Il a permis des avancées substantielles, en grande partie grâce au compromis atteint à Luxembourg.

Les parties ont bouclé la négociation sur l'adhésion de la Russie à l'OMC,<sup>54</sup> La Russie a promis de ratifier le plus vite possible le Protocole du Kyoto, jusqu'à présent un des facteurs d'irritation dans le dialogue<sup>55</sup>. Le travail sur la substance des espaces communs a été poursuivi.

Le 6 novembre 2004, à la veille du sommet de la Haie, Vladimir Poutine a signé les deux lois de ratification par l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie du Protocole sur l'extension de l'APC aux dix nouveaux adhérents et sur la ratification du Protocole du Kyoto. Ainsi encore une page de différends dans les relations UE-Russie a été tournée.

\* \* \*

L'analyse des aspects historiques des relations donnée dans la première partie de ce travail pourrait amener le lecteur à la conclusion que peu de choses fonctionnent dans le dialogue et que ce dialogue avance difficilement. Or, objectivement, le dialogue entre les grands acteurs comme l'Union européenne et la Russie n'est pas envisageable sans heurts.

Selon Isabelle Facon, spécialiste des relations UE-Russie de la Fondation pour la recherche stratégique : « Complexités et à-coups sont sans doute inévitables dans un contexte où, alors que l'élargissement rend plus urgent le développement du partenariat, Bruxelles et Moscou peinent encore à dialoguer et à coopérer, pour des raisons diverses – caractère relativement récent de leur interaction dans la plupart des champs de coopération ; transformations profondes de part et d'autre, dont l'issue n'est de surcroît pas encore claire ; divergences au niveau des priorités respectives ; appréciation différente du sens et du contenu des « valeurs communes<sup>56</sup> »

---

<sup>54</sup> Un Protocole a été signé

<sup>55</sup> « L'Union européenne a assoupli sa position à la négociation sur l'Adhésion de la Russie à l'OMC et cela a eu un impact positif sur notre approche au processus de Kyoto. Nous allons accélérer la ratification du Protocole de Kyoto » Vladimir Poutine, conférence de presse à l'issue du sommet UE-Russie le 21 mai 2004 à Moscou site de la présidence [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

<sup>56</sup> Facon Isabelle « **La Russie et l'Union européenne** » *Présentation préparée pour le séminaire « La Dimension septentrionale et l'Union européenne » Helsinki, Palais des Etats, 10 juin 2004*

Dans la deuxième partie du mémoire, on abordera la coopération sous un angle substantiel, en sélectionnant les sujets où il y a des progrès notables. Il s'agit notamment des relations économiques (y compris les aspects de l'adhésion de la Russie à l'OMC) qui sont un facteur objectif du progrès des relations. On abordera également la problématique du dialogue énergétique, de Kaliningrad et les problèmes liés à la politique du « nouveau voisinage ».

## 2 Partenaires inévitables et objectifs

### 2.1 Coopération économique UE-Russie<sup>57</sup>

#### 2.1.1 L' «économisation<sup>58</sup> » de la politique extérieure de la Russie

D'après le Concept de politique étrangère<sup>59</sup> l'effort de la Russie sur la scène internationale doit favoriser la «création des conditions extérieures nécessaires à un développement progressif de la Russie au redressement de son économie, à l'augmentation du niveau de vie de sa population ». A partir de ce constat la Russie essaye d'inscrire son développement dans un cadre international économique favorable et d'éviter sa marginalisation<sup>60</sup> du fait du retard économique substantiel.

De ce fait l'Union européenne est considérée comme un acteur de premier plan. Les chiffres qui caractérisent les relations économiques sont suffisamment parlants.

#### 2.1.2 L'UE- premier partenaire commercial de la Russie

Le volume des échanges entre la Russie et l'Union européenne a augmenté de 14,4 milliards euros à 55,6 en 2002 (les exportations représentant 37,4 milliards euros et les importations 18,2) ce que représentait 35% du volume de commerce extérieure de la Fédération de Russie. Si on ajoute les dix nouveaux membres de l'Union européenne la part du commerce réalisée avec l'Union représente 46%, donc environ la moitié du commerce extérieure russe.

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> en valeur	6,9	12,6	14,3	16,3	18,7	25,5	21,2	14,7	19,9	28	30,4
en %	1,7	2,7	2,7	2,8	3,0	3,4	3,1	1,9	2,1		
<b>Importations</b> en valeur	10,8	17,3	21,1	21,1	23,3	27	23,2	26	45,7	47,7	47,6
en %	2,3	3,6	4,1	3,9	3,9	3,8	3,3	4,4			
<b>Solde</b> 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

<sup>57</sup> Voir annexes 1 et 2 page 51

<sup>58</sup> Terme introduit par Isabelle Facon

<sup>59</sup> « Vnesniaya politika Rossii na sovremennom etape » [La politique extérieure de la Russie à l'heure actuelle] site du MAE de la Russie [www.mid.ru/mid/Iv\\_policy.htm](http://www.mid.ru/mid/Iv_policy.htm)

<sup>60</sup> La Russie est le dernier « grand » pays à ne pas faire partie de l'OMC

En 2003 le volume des échanges a atteint 69 milliards de dollars. La Russie est cinquième exportateur (après les Etats-Unis, Suisse, Chine et Japon) et sixième acheteurs des produits européens<sup>61</sup>. Pour l'Union européenne cela représente 4,4% de ses importations et 2,1% des ses exportations.

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 constituent environ 20% et avec la Chine quelques 15%<sup>62</sup>.

Les exportations russes sont largement dominées par les produits énergétiques – environ 50%, produits chimiques -4,5%, équipements et moyens de transports – 1,1%.

Les importations russes se composent des équipements - 38,1%, produits agricoles – 13,6%, produits chimiques – 13,6%, produits textiles – 5,9%<sup>63</sup>.

De ce constat on peut tire une conclusion que le commerce entre la Russie et l'Union européenne se caractérise par une forte asymétrie : la Russie est un exportateurs des matières premières, alors que l'Union européenne lui fournit surtout des biens d'équipements et des produits transformés. On notera également que le solde des échanges commerciaux entre la Russie et l'Union européenne s'est dégradé pour l'Union à partir de 1992 jusqu'à présent de la façon considérable. (Voir tableau au dessous)

Les importations européennes portent essentiellement sur les produits énergétiques, le fer l'acier.

L'importance du secteur énergétique dans les échanges entre l'Union européenne et la Russie a conduit à la formalisation en novembre 2000 du partenariat énergétique.

### **2.1.3 Partenariat énergétique**

L'instauration d'un dialogue énergétique UE- Russie trouve son origine dans le constat de la forte interdépendance entre l'UE et la Russie. Il est considéré par les deux parties en tant qu'un vecteur privilégié du renforcement entre les économies européenne et russe.

---

<sup>61</sup> Source : site du MAE de la Russie, <http://www.ln.mid.ru/ns-dos.nsf/>

<sup>62</sup> Source : Rapport présenté par M. Lucien Bouis « LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA FÉDÉRATION DE RUSSIE » AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL 2004 p.88

<sup>63</sup> Safonov Ivan « Vnesneékonomitcheskije sviazy Rossii si stranami Evropy v kontexte raschirenije ES » [Les échanges de la Russie avec les pays européens dans le contexte de l'élargissement de l'Union Européenne] Moscou 2003, p 70

Parmi les directions prioritaires de ce dialogue en novembre 2000 les parties se sont concentrées sur l'augmentation des exportations russe du pétrole, doublement des exportations du gaz et la participation de l'Union dans le développement des infrastructures de transport des produits énergétiques.

### **2.1.3.1 Les raisons de la complémentarité**

La Russie dispose de 45% des ressources mondiales de gaz et de 13% des réserves de pétrole. En 2000 la Russie a fourni à l'Union européenne 41% de ses achats de gaz, contribuant à 19% de sa consommation et 21% de ses importations de pétrole, représentant 19% de la consommation européenne<sup>64</sup>.

Les enjeux communs à deux parties sont, d'une part de diminuer les dépendances en augmentant l'interdépendance et d'autre part d'assurer la sécurité énergétique du continent. De nombreuses raisons de fond en servent d'explication :

- croissance de demande en Europe ;
- les limites de ressources ouest-européennes
- les problèmes de l'exploitation et de l'acheminement du pétrole de la Mer Caspienne ;
- les incertitudes au Moyen-Orient

Par ailleurs les parties ont des intérêts qui leurs sont propres. L'Union européenne souhaite que se dessinent des engagements concrets du côté russe en termes de stabilité fiscale et juridique. Il s'agit de la possibilité pour les compagnies européennes de signer les contrats à long termes pour le gaz et el pétrole, mais surtout la possibilité d'investir non seulement dans la modernisation des infrastructures, mais aussi dans la production.

La Russie quant à elle est surtout intéressé à attirer les investissement<sup>65</sup> et les nouvelles technologies pour accroître les exportations du gaz et du pétrole.

---

<sup>64</sup> Rapport présenté par M. Lucien Bouis « LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA FÉDÉRATION DE RUSSIE » AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL 2004 p.89

<sup>65</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

### 2.1.3.2 Quelques bilans et points de blocage du dialogue énergétique

Parmi les vecteurs prioritaires de ce dialogue en novembre 2000 lors de sommet de Paris les parties se sont concentrées sur l'augmentation des exportations russe du pétrole, le doublement des exportations du gaz et la participation de l'Union dans le développement des infrastructures de transport des produits énergétiques.

En trois ans de fonctionnement le dialogue a produit une liste de projets communs concernant les ressources et les industries énergétiques (gaz, pétrole, électricité). Toutefois les résultats sont modestes. Pour l'Union il s'agit de la confirmation du rôle des livraisons du gaz en Europe sur la base des contrats à long terme<sup>66</sup>. Pour la Russie – d'une possibilité d'accès élargie sur les marchés énergétiques de l'Union.

Le cinquième rapport de synthèse<sup>67</sup> présenté en novembre 2004 par Viktor Khristenko, Vice –premier ministre de la Russie et François Lamorioux, Directeur général à la Commission européenne a mis l'accent sur les progrès accomplis.

Les parties travaillent actuellement sur la finalisation de la liste des projets d'infrastructure, qui représentent l'intérêt commun. Un Centre de formation sur l'efficacité énergétique<sup>68</sup> a commencé son activité à Moscou. Des projets de l'interconnexions<sup>69</sup> des réseaux électriques des deux parties sont aussi à l'étude, qui doit être finalisée en 2007. Les parties étudient la création du fond de protection contre les risques non commerciaux, pour favoriser l'investissement européen.

La modestie des progrès réalisés peut trouver son explication dans certains points de blocage qu'il ne faudrait pas dramatiser, ce dialogue étant basé sur une logique commerciale. Deux blocages majeurs ont été levés récemment. Il s'agit des problèmes du différentiel des prix du gaz sur le marché russe et du prix à l'exportation (ce que les européens préfèrent appeler « double tarification » ou « prix discriminatoires ») et du protocole du Kyoto. La forte monopolisation du secteur énergétique russe suscite également des vives critiques de la part des européens. Selon Isabelle Facon de la Fondation pour la recherche stratégique : « dans tous les cas, les arguments portant sur la sauvegarde de la souveraineté russe sur les secteurs stratégiques

---

<sup>66</sup> Les contrats « take or pay »

<sup>67</sup> « Dialogue Union Européenne –Russie sur l'énergie », cinquième rapport de synthèse, novembre 2004

<sup>68</sup> Au centre de son activité : les projets de l'efficacité énergétiques et l'échanges de nouvelles technologies. La consommation énergétique par point de PIB est en Russie entre trois et quatre fois ce qu'elle est en France

<sup>69</sup> Il s'agit notamment de l'interconnexion de trois systèmes électriques : Russie - CEI, UE et celui des pays Baltes

de l'économie constituent un obstacle de taille au développement harmonieux du dialogue énergétique ».

Les mêmes facteurs de blocage pesaient beaucoup sur le développement de la négociation sur l'adhésion de la Russie à l'OMC<sup>70</sup>.

### **2.1.3.3 Les perspectives du dialogue énergétique**

Les relations commerciales sont sous-jacentes aux relations politiques et sur ce volet de coopération la volonté politique des deux partenaires ne manque pas.

Néanmoins, pour certains en Europe qui admettent que l'interdépendance énergétique constitue un gage du dialogue permanent entre la Russie et l'Union, elle représente aussi un risque de trop grande dépendance vis à vis de la Russie. Ainsi la Commission dans sa communication du 10 février 2004 a estimé qu'il fallait soutenir le dialogue énergétique, mais ne pas faire trop de concessions sans contreparties.

Ces mêmes risques de dépendance existent également pour la Russie. Elle a pour sa part des raisons pour craindre que l'Europe « ne cherche qu'à la maintenir dans la position du fournisseur de matières premières <sup>71</sup> ».

Malgré le fait que certains points d'achoppement sont souvent utilisés par les parties en tant que argument dans la négociation, la complémentarité des intérêts et des avantages à tirer de ce dialogue de deux côtés est évidente. Les besoins progressivement croissants de l'Union en livraisons stables des produits énergétiques et les besoins de la Russie en matières de l'infrastructure et de transfert de technologies représentent une opportunité indéniable pour les deux parties.

En outre les acteurs institutionnels et gouvernementaux, dont le rôle était incontournable au début du dialogue l'accent est progressivement mis sur les acteurs réels de ce dialogue : les compagnies énergétiques russes et européennes. De leur bonne coopération et de leur entente dépend désormais le futur du dialogue énergétique.

---

<sup>70</sup> En détail dans le chapitre 2.1.4.3

<sup>71</sup> Rapport présenté par M. Lucien Bouis « LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA FÉDÉRATION DE RUSSIE » AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL 2004 p.91



## **2.1.4 L'accèsion de la Russie à l'OMC, le rôle de l'Union européenne**

L'accèsion de la Russie à l'OMC est présentée par le Président Poutine comme un instrument au service des intérêts économiques nationaux<sup>72</sup>. Cette accèsion fait l'objet de la négociation depuis 1993. L'Union européenne, premier partenaire commercial, est également premier investisseur en Russie. Sa part représente 38% du flux total des investissements directs étrangers en 2001. Ainsi l'Union européenne se situe devant les Etats-Unis – 20,7%, Chypre – 19,3%<sup>73</sup>. Selon Jacques Sapir, spécialiste de la Russie, « sur cinq dernières années les différents pays de l'Union européenne ont réalisé plus de des deux tiers des investissements directs étrangers en Russie ».

Tout cela fait de l'Union un interlocuteur incontournable dans la négociation sur l'adhésion de la Russie à l'OMC.

De plus l'adhésion de la Russie à l'OMC sert d'un préalable aux négociations avec l'Union européenne sur un espace économique commun.

### **2.1.4.1 Bref rappel du processus d'adhésion**

Lors de négociations bilatérales, le pays candidat doit négocier les libéralisations qu'il est prêt à accorder en échange de l'accèsion. Les listes d'engagements négociées bilatéralement sont ensuite consolidées et le système plus avantageux est alors retenu pour l'ensemble des membres de l'OMC. Parallèlement se tiennent des négociations multilatérales dont l'objet est de finaliser le protocole final d'adhésion.

### **2.1.4.2 Les « avantages » et les « inconvénients » de l'adhésion pour la Russie qui ne se fera pas à n'importe quel prix<sup>74</sup>.**

Pour la meilleure compréhension du contexte il faut préciser que l'adhésion à l'OMC représentait en Russie un enjeu de la politique intérieure. Les défenseurs de l'accèsion rapide à l'OMC pensent que la croissance russe dépend essentiellement des hydrocarbures et que les réformes structurelles russes passent nécessairement par l'entrée à l'OMC. Les

---

<sup>72</sup> Discours annuel du Président au Conseil de la Fédération, mai 2002

<sup>73</sup> En 2001

<sup>74</sup> L'accèsion de la Chine est un exemple représentatif d'un pays qui forçait son adhésion depuis 1983 et finalement a signé plusieurs dispositifs transitoires discriminatoires en échange de l'adhésion accélérée. Voir « Actualnie problemy prisoidinenia Rossii k VTO » [Les problèmes actuelles de l'adhésion e la Russie à l'OMC] N .Liventsev, Y.Lisovolik Economica 2003 p .34

« conservateurs », au contraire croient que la stabilité politique et économique peut permettre à la Russie de poursuivre une croissance plus endogène.

En ce qui concerne les avantages stratégiques, la Russie se rend compte de la spécificité de son adhésion qui consiste en un décalage entre les pertes immédiates (diminution des droits de douane qui se traduirait en augmentation des importations et par conséquent, par la suppression des branches d'industries non compétitives, par le chômage, ainsi que par les pertes directes pour le budget) et les avantages à long terme sous forme des investissements étrangers. Certains économistes<sup>75</sup> croient que l'effet de ses avantages prévaut sur les effets négatifs macroéconomiques de l'adhésion.

En ce qui concerne les avantages « techniques », l'adhésion de la Russie à l'OMC permettrait son accès sur les marchés des états membres de l'Organisation. Actuellement les pertes directes de l'économie russe s'élèvent à « 3-4 milliards euros par an suite à plus de 90 mesures discriminatoires en cours<sup>76</sup> ». La question de l'accès sur les marchés devient l'enjeu majeur pour la sécurité économique du pays. Ainsi la Russie, pour défendre ses intérêts commerciaux, aurait accès au système de règlement des différends de l'OMC<sup>77</sup>. La Russie pourrait également participer à des négociations sur les règles du commerce internationale et faire valider ses intérêts stratégiques, notamment dans le domaine de commerce des matières énergétiques. Cette liste peut être prolongée par les effets bénéfiques de l'adhésion sur l'harmonisation de la législation russe (y compris au niveau régional) ce qui favoriserait également la sécurité des investissements étrangers.

Les arguments sur la menace de la perte de la souveraineté économique par la Russie suite à l'adhésion tiennent mal la route. La souveraineté n'existe pas *de facto* : elle est déjà limitée par 4000 accords internationaux (dont APC avec l'UE). Les craintes sur la protection tarifaire et les subventions, ainsi que sur l'accès des capitaux étrangers aux secteurs sensibles

---

<sup>75</sup> Dont Y.Lysovlik, économiste au Fond Monétaire International et N.Liventsev professeur à l'Université des relations diplomatiques de Moscou (MGIMO) font partie

<sup>76</sup> « Vsemirnaya torgovaya organisatsia, kratkoe posobie dlia bisnessa » p.71 [« Organisation Mondiale de commerce, manuel pour les hommes affaires »], Moscou 2002

<sup>77</sup> « La procédure prévue par l'OMC pour résoudre les litiges commerciaux dans le cadre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends est essentielle pour faire respecter les règles et, partant, veiller à ce que les échanges se fassent sans heurt. Un différend naît lorsqu'un gouvernement Membre estime qu'un autre gouvernement Membre viole un accord de l'OMC ou un engagement contracté dans le cadre de l'OMC. Les Accords de l'OMC sont l'œuvre des gouvernements Membres eux-mêmes — ils résultent des négociations menées entre ces gouvernements. Par ailleurs, c'est aux gouvernements Membres, par l'intermédiaire de l'Organe de règlement des différends, qu'il incombe en dernier ressort de régler les différends ». Site : [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/dispu\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_f.htm)

sont contrebalancées par la possibilité d'engager les procédures contre la concurrence nuisible. Pour l'instant la question d'accès sur les marchés fait partie de la négociation.

Néanmoins, aucun pays développé membre de l'OMC n'a pas encore développé une formule permettant le calcul précis des « avantages » et des « inconvénients » de la participation à l'OMC. La preuve majeure que les avantages prévalent sur les inconvénients est le fait que actuellement 148 pays font partie de l'OMC.

#### **2.1.4.3 L'OMC va de pair avec les négociations complexes entre l'UE et la Russie : les points d'achoppement.**

Cette négociation bilatérale sur l'adhésion à l'OMC n'est pas sans influence sur l'ensemble des relations UE – Russie. Néanmoins les parties ont su surmonter les difficultés majeures qui persistaient avant le sommet de Moscou le 21 mai 2004, en formalisant par un Protocole la clôture de la négociation bilatérale sur l'adhésion de la Russie à l'OMC .

Les trois points essentiels qui faisaient partie des points d'achoppement concernaient l'énergie, les services et les tarifs douaniers.

##### Energie

C'est dans ce secteur que les européens insistait farouchement sur la nécessité d'éviter la « double tarification » des prix du gaz (alignement du prix vendu au secteur industriel russe sur les prix du marché mondial) Selon la formule retenue par les européens « les négociations à l'OMC offraient un cadre légal le plus adéquat pour aborder cette question<sup>78</sup> ». Or le gouvernement russe contestait cette argumentation étant conscient de l'effet de choc qu'un alignement trop brutal aurait pu avoir pour l'ensemble de l'industrie russe. Dans cette contestation elle s'appuyait largement sur l'argument que les prix du gaz sont formellement hors du champ de la compétence de l'OMC. Cependant, les européens insistait sur le fait que les prix du marché intérieur inférieurs au marché mondial constituent une subvention aux entreprises industrielles utilisatrices.

Désormais les parties ont convenues d'une augmentation progressive des tarifs, notamment pour que la Russie puisse en contrôler l'effet sur le taux d'inflation. Les prix passeront ainsi de 27/28 dollars les 1000 m<sup>3</sup> actuellement à 37/42 dollars en 2006 et 49/57 dollars en 2010.

---

<sup>78</sup> Rapport présenté par M. Lucien Bouis « LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA FÉDÉRATION DE RUSSIE » AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL 2004 p.93

### Tarifs douaniers

La négociation sur les droits de douane était particulièrement difficile vu les réticences de la Russie à faire des concessions à cause de la haute sensibilité des secteurs de l'automobile et de l'aéronautique civile. La Russie « souhaite protéger la réactivation de ce secteur par une escalade tarifaire spécifique <sup>79</sup> », ce que a poussé les européens sous pression de leurs producteurs a adopté une position rigide sur ce volet.

Cette rigidité s'appliquait également au secteur agricole. En effet la Russie souhaitait garder une marge de manœuvre pour accroître à terme le niveau de soutien jusqu'à présent très faible : 900 millions d'euros pour 2001, ce qui représentait à peine 1,5% du PIB. Cependant les règles de l'OMC imposent de fixer le niveau des aides futures sur la base des aides passées. La discussion portait sur la période de référence pour le calcul des aides, d'avant ou d'après la transition. Sur ce volet la Russie n'a pas fait trop de concessions à l'UE, sachant que son potentiel productif et son poids dans les importations mondiales des produits agricoles la mettent en position de force dans cette négociation et jouant intelligemment la carte des divergences entre les Etats-Unis et les européens.

Désormais les droits de douane offerts par la Russie s'élèvent en moyenne à 8,6%, par rapport à 11% d'avant le sommet de Moscou. Les plafonds tarifaires ont été également fixés pour les produits industriels – 7,6%, les produits agricoles – 13%.

### Les services

L'accès des entreprises au secteur des services banques, assurances et télécommunications était une des questions difficiles de la négociation. Ces trois secteurs de l'économie russe venaient de naître après la victoire des réformes libérales en Russie. Leur faiblesse relative exigeait que les mesures de protection soient prises par le gouvernement. Des périodes de transition durant lesquelles les restrictions actuelles pourraient être maintenue était au cœur de la position russe.

A titre d'exemple, la Russie souhaitait se réserver la possibilité d'instaurer une limite de 49% de la participation étrangère autorisée dans le secteur de télécommunication.

Désormais certains engagements ont été pris concernant les services qui ont permis de débloquer la situation. On ne peut malheureusement en dire plus vu que la négociation sur

---

<sup>79</sup> Vercueil Julien, « La Russie et l'OMC , Enjeux d'une adhésion annoncé », Le Courrier des pays de l'Est, janvier 2003, p. 61

l'adhésion de la Russie à l'OMC n'est pas encore achevée avec d'autres partenaires commerciaux de la Russie, notamment la Chine et les Etats-Unis

Par ailleurs un autre point d'achoppement a été levé qui n'était pas directement lié à l'ascension de la Russie à l'OMC. La Russie c'est engagé sur la révision des taxes pour le survol aérien<sup>80</sup> de la Sibérie à partir du 2013.

L'accord conclu à l'occasion du sommet UE-Russie le 21 mai 2004 à Moscou met fin à six ans de pourparlers. Ainsi la Russie peut espérer faire son adhésion à l'OMC à Hong Kong lors d'une rencontre ministérielle en 2005.

## ***2.2 L'élargissement : cas de Kaliningrad***

Au début du travail sur le mémoire en janvier 2004 j'ai pensé le consacrer entièrement aux problèmes de l'élargissement. Vu le contexte politique de l'époque, des tensions constantes et des questions en suspens empilées, ce choix me paraissait logique et évident. Néanmoins quelques mois plus tard la Russie et l'Union européenne ont su trouver des solutions à des problèmes qui paraissaient jusqu'à présents insurmontables.

### **2.2.1 Exemple d'une coopération réussie**

#### **2.2.1.1. Contexte politique et économique**

En mai 2004, la région russe de Kaliningrad d'une superficie de 15100 Km<sup>2</sup> est enclavée dans l'Union européenne élargie. L'objectif pour l'Union européenne et de la Russie est de concilier l'introduction des dispositions Schengen dans le nouveau Etats membres, avec le maintien de la souveraineté russe sur ce territoire. La Lituanie et la Pologne ont adhérées à l'UE en 2004 et feront partie de l'espace Schengen en 2009.

**Politiquement**, Kaliningrad (séparé de la Russie par plusieurs États, la Pologne, la Lituanie et la Biélorussie) est important pour la Fédération de Russie suite à sa situation géographique qui en fait le seul port russe de la mer Baltique libre de glace toute l'année.

---

<sup>80</sup> Il s'agit d'un paiement compensatoire en raison de la perte des revenus occasionnaient à la Russie en vigueur à partir du moment ou le survol de la Sibérie sans escales par les compagnies aériennes européennes est devenue techniquement possible

De plus il représente un enjeu de la politique intérieure russe, faisant partie de sujets ou les conservateurs dans le développement des liens avec l'Europe sont très vigilants à l'action du Président et du gouvernement.

**Economiquement**, il s'agit-là d'une **zone-test des réformes économiques et juridiques** : l'oblast' de Kaliningrad bénéficie, en vertu d'un décret présidentiel de 1992, d'un statut particulier de « zone économique spéciale » (ZES) reposant sur des avantages fiscaux et des relations économiques directes avec les États voisins. Pour l'énergie et les produits alimentaires, la région est dépendante à 90% des importations des pays limitrophes. Le niveau de vie local, maintenant supérieur à la moyenne russe, reste nettement inférieur à celui de la Pologne et de la Lituanie<sup>81</sup>.

### **2.2.1.2 Un élargissement avec des conséquences complexes**

L'élargissement de l'UE posait deux problèmes de fonds liés aux risques d'isolement économique et humain de la région, en raison du renforcement prévu des contrôles aux frontières et de la nouvelle législation commerciale des nouveaux pays membres. La libre circulation des personnes et marchandises (il s'agit en effet de trafic très important : 600000 personnes en 2003) au sein du territoire russe (entre Kaliningrad et le reste de la Russie) était au centre des préoccupations russes.

### **2.2.1.3 Une solution qui marche**

A la grande satisfaction de la partie russe les solutions ont été trouvées qui arrangent l'Union élargie et la Russie.

L'accord conclu au sommet UE-Russie à Bruxelles le 11 novembre 2002 a permis de régler ce problème de la façon civilisée et mutuellement avantageuse. Il prévoit les dispositions suivantes :

- **A partir du 1<sup>er</sup> juillet 2003**, les Russes se déplaçant entre Kaliningrad et le reste de la Russie devront obtenir des autorités lituaniennes un document de transit facilité (FTD). Ce document équivaut en réalité à un visa à entrées et sorties multiples.

- **Jusqu'à la fin de 2004**, les voyageurs pourront obtenir ce FTD en présentant seulement leur passeport intérieur russe. Ultérieurement, il leur faudra présenter un passeport internationalement reconnu.

---

<sup>81</sup> Viviane du CASTEL *Synthèse n° 74* Kaliningrad : trou noir dans la zone bleue ? p.1

- Les voyageurs souhaitant effectuer un seul aller-retour en train pourront ne remplir qu'un formulaire au moment de l'achat du billet. Après vérification par les services consulaires lituaniens, les voyageurs obtiendront alors, en même temps que leur billet, un document alternatif (FRTD) leur permettant d'effectuer le déplacement voulu.

- **Enfin, en 2005 au plus tard**, le système du FTD sera réexaminé.

Européens et Russes sont également convenus de lancer, dès 2003, une étude de faisabilité sur l'établissement à terme d'un train à grande vitesse (TGV) traversant la Lituanie sans un seul arrêt.

Pour ce qui concerne **le problème de la circulation des marchandises après l'élargissement**.

Le principe applicable à partir du 1 mai 2004 stipule que celles-ci ne seront pas pénalisés 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 »

Néanmoins il reste des problèmes techniques<sup>82</sup> que la partie russe voudrait régler par un accord trilatéral (Russie – Lituanie - UE).

## **2.3 Le nouveau voisinage**

### **2.3.1 Sphères d'influences déterminées**

Il convient de rappeler que le 11 mars 2003 l'Union européenne dans la communication<sup>83</sup> de la Commission a présenté des mesures visant à structurer l'espace européen, y compris la rive sud de la Méditerranée. Le but affiché est d'offrir « moins que l'adhésion, plus que le partenariat<sup>84</sup> ». A l'époque la Commission plaidait pour la constitution d'un « cercle d'amis entourant l'Union et ses proches voisins, du Maroc à la Russie en passant par la mer Noire<sup>85</sup> ».

---

<sup>82</sup> Le monitoring de transit des marchandises selon la procédure d'après le 1 mai 2004 démontre que la procédure administrative est devenue plus complexe et plus coûteuse.

<sup>83</sup> « L'Europe élargie –voisinage : nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'est et du sud », Communication de la Commission COM (2003) 104 final ,Bruxelles 11.3.2003

<sup>84</sup> Lepesant Gilles , « Les marges de l'Europe orientale à 25 » Le courrier des pays de l'Est mars-avril 2004, p. 11

<sup>85</sup> « La liste des pays concernés comprend la Russie, l'Ukraine, le Bélarus, l'Algérie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, l'Autorité palestinienne, la Syrie, la Tunisie dans l'attente éventuellement les pays du Sud Caucase. La Turquie est exclue en raison de son statut de pays candidat » Gilles Lepesant, « Les marges de l'Europe orientale à 25 » Le courrier des pays de l'Est mars-avril 2004, p. 11

Le Conseil européen de Thessalonique du 16 juin 2003 a amendé cette communication visant à mettre en œuvre « une approche différenciée, fondée sur des critères de références » établis avec l'aide d'autres institutions européennes.

### **2.3.2 Le « nouveau voisinage » - concept ambigu pour les partenaires**

Le concept, malgré les objectifs affichés souffre d'incohérences et d'ambiguïtés. Selon Dov Lynch de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne: «Les dilemmes auxquels l'UE est confrontée en ce qui concerne ses voisins orientaux ne sont pas les mêmes que ceux soulevés par les Etats asiatiques ou latino-américains ... car ils sont suffisamment « proches » pour que soit envisagée une nouvelle adhésion, mais aussi assez « éloignés » pour que cette option n'aille pas de soi. Un paradoxe fondamental qui complique sérieusement les relations de l'UE avec ses Etats. Globalement tout tourne autour de la dichotomie exclusion/inclusion.<sup>86</sup>»

En mettant dans le même concept des pays sous un critère formel de voisinage l'Union s'est exposée au risque de ne pas trouver la réponse à la question sur sa capacité de soutenir la transformation de ces Etats en une zone de stabilité et de prospérité sans leurs offrir la perspective de l'adhésion.

Malgré l'idée qui est bonne – promotion du modèle européen aux frontières de l'Union comme source de stabilité les pays voisins perçoivent mal ce concept sur le plan psychologique.

Cet aménagement de la frontière de l'Union européenne risque, à l'inverse des objectifs affichés, de renforcer cette frontière dans les têtes. «Le paradoxe de cette nouvelle politique de voisinage, qui visait à offrir davantage que des accords existants : les pays concernées ne se voient reconnaître ni l'importance de la Russie, ni le statut de candidat potentiel à l'adhésion<sup>87</sup>» Chez les « nouveaux voisins » cela se traduit en une impression de faire partie d'une « liste des parias ».

Une formule retenue pour les relations avec la Russie n'était pas épargnée non plus d'une certaine ambiguïté : « les nouvelles politiques de voisinage ne doivent pas affecter le cadre actuel des relations de l'UE avec la Russie. »

---

<sup>86</sup> Lynch Dov, « La nouvelle dimension orientale de l'Europe élargie », « Cahiers de Chaillot », septembre 2003 N64, p.38

<sup>87</sup> Lepesant Gilles, « Les marges de l'Europe orientale à 25 » Le courrier des pays de l'Est mars-avril 2004, p. 12



### 2.3.3 Les préoccupations russes face à la politique de « nouveau voisinage »

D'une manière générale la Russie est perçue comme un partenaire obligé pour l'UE élargie, qu'il s'agisse de l'avenir de Kalinigrad, l'Ukraine ou la Moldavie. Or, cette politique ne peut pas être qu'entravée, si la Russie la percevait comme la reconquête de territoires qu'elle juge essentiels pour son identité et sécurité.

Le gouvernement russe considère qu'il s'agit d'une initiative unilatérale de l'Union européenne.

Cette politique du « nouveau voisinage » ne peut pas susciter en tant que telle de contestations de la partie russe. Elle est perçue en Russie comme un élément de la doctrine politique extérieure de l'Union répondant aux besoins de sa consolidation institutionnelle et de l'élargissement.

Néanmoins, la Russie est profondément inquiète de la prise en compte correcte de ses préoccupations. En effet deux volets de cette politique sont une source d'irritation pour Moscou : une absence d'une consultation préalable, surtout en ce qui concerne les pays de la CEI et l'éventualité de ce que Vladimir Tchijov, vice-ministre des Affaires étrangères de Russie a appelé « la réédition du concept de la création des pays limitrophes ». La position officielle russe vis-à-vis de cette politique se résume en une phrase : « la Russie considère qu'elle ne peut pas être ni objet, ni sujet de cette politique ».

Cette politique du « nouveau voisinage » ne semble pas trop prendre en compte les accords bilatéraux et les processus d'intégration au sein de la CEI.

Donc, si cette politique vise réellement à agrandir l'espace de stabilité autour de l'Union Européen la Russie la surveillera avec intérêt, mais elle sera toujours vigilante sur « l'objectif visant à arracher les pays situés entre la Baltique et la mer Noire à l'influence russe <sup>88</sup>»

---

<sup>88</sup> Lepesant Gilles, « Les marges de l'Europe orientale à 25 » Le courrier des pays de l'Est mars-avril 2004, p. 14

## **3 Propositions**

### ***3.1 APC - ne pas revenir sur la question d'un nouvel accord***

Malgré le constat de carence de l'accord de 1994 et son non – conformité à la situation actuelle, notamment dans ses volets politique et économique<sup>89</sup> il est juridiquement difficile (ratification à 25) et politiquement inopportun (risque du durcissement de la position de l'UE à la nouvelle négociation vu l'adhésion des dix nouveaux membres) d'entamer la renégociation de l'APC. D'après une formule diplomatique retenue par les deux parties « l'APC doit être mieux exploité ».

### ***3.2 Remplir de substance la « logique des espaces »***

L'approche pragmatique consisterait en développement de l'acquis du sommet de Saint-Petersbourg en mai 2003, notamment de la méthode des « quatre espaces », à condition de les remplir de substance. L'atout indéniable de cet approche est que les parties établissent eux-mêmes les champs et le calendrier d'avancement, et développent la coopération là ou c'est possible.

### ***3.3 Donner des impulsions politiques régulières au niveau stratégique***

Le dialogue entre les partenaires n'a pas encore atteint le dynamique autosuffisante pour avancer sans impulsions politiques régulières. Les dirigeants des deux parties aux sommets UE-Russie qui ont lieu deux fois par an devraient se concentrer davantage sur les avancées conceptuelles du dialogue pour tracer la perspective à moyen terme (régime sans visas, etc.). Jusqu'à présent, mais en grande partie à cause de l'absence de la méthode, les sommets se sont transformés en « centres de gestion des urgences<sup>90</sup> ». Il faudrait recentrer le poids de l'avancement du dialogue davantage sur le travail des experts.

### ***3.4. Donner plus de souplesse aux mécanismes de coopération et faire travailler les experts***

Recentrer le poids sur les experts signifie de modifier substantiellement le format figé du dialogue qui se déroule actuellement dans les sous-comités prédéfinis par l'APC. Tout en

---

<sup>89</sup> Voir en détail Y. Borko, « L'Union européenne et la Russie ont besoin d'un nouvel Accord stratégique », Russia in the United Europe Committee, Moscou 2004,

<sup>90</sup> L'exemple récent est la situation autour de l'élection présidentielle en Ukraine

reconnaissant le rôle positif de cette activité, à mon avis le dialogue gagnerait en efficacité si les deux parties pouvaient se réunir dans les formats ad hoc et discuter des problèmes que les préoccupent. Ainsi il y aurait mécaniquement moins d'urgences à gérer par les dirigeants politiques. Il serait également préférable de repenser le schéma actuel du dialogue qui ne favorise pas la transparence. Lors de la négociation la Russie se trouve en face d'une position déjà amendée, difficile à modifier. Or, il est juste que la Russie ne soit pas seule à rencontrer ce genre de difficultés dans les relations avec l'UE.

La création du Conseil permanent de partenariat constitue un premier pas de réforme de vers une formule de dialogue « 25+1 ». Ainsi le dialogue gagnerait en efficacité et les intérêts des partenaires pourraient être mieux pris en compte.

### ***3.5 Mieux prendre en compte les intérêts respectifs des partenaires***

Deux exemples opposés celui de la question du Kaliningrad et du « nouveau voisinage », ainsi que les problèmes liés à l'élargissement ont démontré clairement que la prise en compte de l'intérêt du partenaire<sup>91</sup> doit être une préalable à toute initiative de chaque partie au dialogue. Plus il y a de transparence et de consultation, moins est le risque des tensions futures.

### ***3.6 Dédramatiser le dialogue, éviter que les arguments tactiques ne pèsent sur la relation stratégique***

Jusqu'à présents chaque point d'achoppement dans le dialogue comportait un risque de dérapage substantiel de la relation. Selon Gérard Wild, Conseiller auprès de la direction CeII : « Le face à face entre la Russie et l'Europe est en effet celui des deux projets en construction marqués aujourd'hui, chacun à sa façon, par l'indétermination quant aux objectifs et aux méthodes. Du coup chaque question bilatérale à régler en devient précautionneuse, voire suspicieuse et fait courir le risque de différends qui d'apparence conjoncturelle, sont en fait susceptibles d'ébranler la relation globale <sup>92</sup>»

Or, comme cela était démontré dans ce mémoire, l'Union et la Russie sont objectivement des partenaires inévitables. Ils sont en plus des partenaires complémentaires. Chaque partie doit de plus en plus prendre ses responsabilités et se comporter en partenaire. Les parties doivent aussi prendre le soin d'expliquer aux opinions publiques respectives qu'il est tout

---

<sup>91</sup> Cela concerne également la situation des minorités russes dans les pays Baltes

<sup>92</sup> Wild Gérard « Russie-Europe : entre dissension et association » Géopolitique N86 p.41

à fait normal qu'ils existent des différends vu la complexité de la relation, mais que le vecteur général est le partenariat stratégique.

### ***3.7 Mieux associer au dialogue les milieux d'affaires***

La coopération économique qui se trouve au cœur du partenariat stratégique de la Russie et de l'Union européenne devrait mieux associer les milieux d'affaires à la prise des décisions. Ceux qui subissent au quotidien les conséquences des décisions prises au niveau politique. Un exemple des activités de la « Table ronde des entrepreneurs Russie –UE » qui fonctionne sous le patronage de la Commission et du gouvernement russe et réunit les représentants des milieux d'affaires des deux parties en servant d'une instance de conseil aux autorités politiques est remarquable à cet égard.

### ***3.8 Renforcer la lisibilité du dialogue pour les citoyens***

Cette illisibilité pour les opinions publiques respectives n'est pas toujours due à la complexité des problèmes, mais à la disponibilité et à la promotion des acquis de ce partenariat auprès de ces opinions. Il convient de faire un effort des deux côtés pour que les citoyens soient véritablement informés de l'état et des progrès de ce dialogue. Dans les cas contraire le champ libre est rapidement occupé par ceux qui alimentent la méfiance réciproque et les mythes sur le contenu de la relation.

Cette liste de proposition ne prétend pas être exhaustive, mais il peut être utile pour lever certains points d'achoppement dans la relation UE-Russie.

## CONCLUSION

Au lendemain de l'élargissement et après les compromis atteints lors du sommet UE-Russie à Moscou en mai 2004, la relation se solde par un bilan mitigé. Les deux parties ont montré une grande habilité à désamorcer les situations difficiles qui freinent le dialogue. Des progrès réels constituent désormais des acquis de ce partenariat. Il s'agit notamment du dialogue énergétique, de la coopération économique, de la finalisation de la négociation sur l'entrée de la Russie à l'OMC. Néanmoins ces progrès sont modestes par rapport au potentiel de la coopération des partenaires.

L'élargissement de l'Union, qui n'est pas encore achevé, suscite des interrogations de la part de Moscou. L'Union, pour sa part, est méfiante vis-à-vis de « l'engagement démocratique » de la Russie. Dans ce contexte, il est crucial de manier cette relation avec une grande prudence. Il est également primordial d'envoyer constamment des signaux de confiance réciproques au niveau politique.

Il est vrai que cette voie est compliquée : il serait beaucoup plus facile de se rallier aux vieilles bonnes méthodes de la « guerre froide ». Les pressions en ce sens ne cessent pas, d'un côté comme de l'autre.

Les conditions objectives de complémentarité de l'Union européenne et de la Russie sont nombreuses mais pas assez développées pour que le dialogue ait une dynamique autosuffisante.

C'est justement par la transparence et par la prise en compte des intérêts et des choix de l'autre, par la volonté politique que les obstacles au dialogue vont progressivement disparaître.

A l'issue du 6<sup>e</sup> Sommet Russie-UE, V. Poutine a noté que *"la Russie et l'Union européenne, laquelle Union a tendance à s'élargir, ont, par définition, la nécessité d'avoir de bonnes relations si l'on veut une Europe pacifique, démocratique et prospère. Il n'y aura pas d'Europe pacifique, démocratique et prospère s'il n'y a pas entre ces deux grandes composantes, l'Union européenne qui s'élargit et la Russie avec sa CEI, des relations de confiance, des relations de co-développement sur le moyen et le long terme. C'est évidemment une nécessité. On ne va pas retomber dans ce que nous avons connu, c'est-à-dire la division de notre continent et la guerre froide."*

# Bibliographie

## ***I. Rapports et documents officiels***

1. « Accord de partenariat et de coopération entre la Russie et l'Union Européenne »  
[http://www.delrus.cec.eu.int/en/p\\_243.htm](http://www.delrus.cec.eu.int/en/p_243.htm)
2. 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.
3. Commission des Communautés européennes ; communication au Conseil et au Parlement européen ; « *Les relations avec la Russie* » ; COM(04)106 ; Bruxelles ; 9 février 2004.
4. COMMON STRATEGY 2003/471/CFSP OF THE EUROPEAN COUNCIL of 20 June 2003 amending Common Strategy 1999/414/CFSP on Russia in order to extend the period of its application ,Official Journal of the European Union L 157/68
5. Déclaration conjointe du Sommet UE-Russie de Saint-Pétersbourg du 31 mai 2003, 300<sup>ème</sup> anniversaire de Saint-Pétersbourg –Célébration de trois siècles d'histoire et de culture européennes communes
6. Déclaration conjointe sur l'élargissement de l'Union européenne et les relations UE-Russie, Luxembourg, le 27 avril 2004, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)
7. « Dialogue Union Européenne –Russie sur l'énergie », cinquième rapport de synthèse, novembre 2004
8. Discours annuel du Président au Conseil de la Fédération, mai 2002 [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)
9. « LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA FÉDÉRATION DE RUSSIE » AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL 2004 (Rapport présenté par Lucien Bouis)
10. « Le concept de politique étrangère de la Fédération de Russie » <http://www.in.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272befa34209743256c630042d1aa/fd86620b371b0cf7432569fb004872a7?OpenDocument>
11. RAPPORT DU CONSEIL AU CONSEIL EUROPÉEN DE GÖTEBORG DES 15-16 JUIN 2001 RELATIONS AVEC LA RUSSIE:/ Rapport du Conseil au Conseil européen sur la mise en œuvre de la stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie
12. « Stratégie européenne de sécurité », 15849/1/03 REV 1, PESC 783

13.« Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie » Official Journal of the European Communities L 157/1 COMMON STRATEGY OF THE EUROPEAN UNION of 4 June 1999 on Russia (1999/414/CFSP)

14. « Stratégie de développement des relations de la Russie avec l'UE pour le moyen terme (2000-2010) » [http://www.delrus.cec.eu.int/en/p\\_245.htm](http://www.delrus.cec.eu.int/en/p_245.htm)

15. « Vnesniaya politika Rossii na sovremennom étape »[La politique extérieure de la Russie à l'heure actuelle » site du MAE de la Russie [www.mid.ru/mid/Iv\\_policy.htm](http://www.mid.ru/mid/Iv_policy.htm)

## ***II. Sites utilisés***

Assemblée Nationale [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

Banque Centrale de Russie - [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)

Conseil économique et social [www.conseil-economique-et-social.fr](http://www.conseil-economique-et-social.fr)

Fondation pour la recherche stratégique [www.frstrategie.org](http://www.frstrategie.org)

Institut des études stratégiques de l'UE [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)

Ministère des Affaires étrangères de la fédération de Russie [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

Ministère de développement économique et du commerce de la Fédération de Russie [www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru)

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie de France - [www.finances.gouv.fr/](http://www.finances.gouv.fr/)

Présidence de Fédération de Russie - [www.president.kremlin.ru](http://www.president.kremlin.ru)

Représentation de l'UE à Moscou [www.eur.ru](http://www.eur.ru)

Commission de l'UE [www.eu.int](http://www.eu.int)

Russia in the United Europe Committee [www.rue.ru](http://www.rue.ru)

### III. Ouvrages

1. Arbatov Alexei « Evropeiskaya Rossija :eres, utopia, project ? » [La Russie européenne: nonsense, utopie, projet], Russia in the United Europe Committee, Moscou 2004, 47 p.
2. Arbatova Natalia « Rashirenii ES na Vostok predposilky,problemy,posledstvia » [L'élargissement de l'UE à l'Est : raisons, problèmes conséquences ], Moscou, NAUKA 2003 343 p.
3. Borko Youry “Evropeiskomu soyouzou i Rossii neobkhodimo soglachenie o strategotcheskom partnerstve”[L'Union européenne et la Russie ont besoin d'un nouvel accord sur le partenariat stratégique], Russia in the United Europe Commettee, Moscou 2004 , 55 p.
4. Brun Eric « Obchee evropeiskoe economitsheskoe prostranstvo : perspektivy vzaimootnochenii Rossia-ES » [L'espace économique européen commun : perspectives de la relation UE-Russie] Moscou 2004 240 p.
5. Bayou Céline « Les relations entre l'Union européenne et la Russie : vers une nouvelle frontière ? » Le Courrier des pays de l'Est 13 p .
6. Dayneko Alexei « Rashirenii ES, economitsheskie i pravovie aspekty » [L'élargissement de l'UE, aspect juridiques et économiques] Moscou 2004 335 p.
7. Delcour Laure, « L'Union européenne et la Fédération de Russie... » 32 p. - Juin 2002, <http://ceri-science-po.org./themes/europe /home.htm>
8. Facon Isabelle ; « Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne », Fondation pour la recherche stratégique, Recherches et documents n 28, septembre 2002, 126p.
9. Facon Isabelle « **La Russie et l'Union européenne** » *Présentation préparée pour le séminaire « La Dimension septentrionale et l'Union européenne » Helsinki, Palais des Etats, 10 juin 2004* 11 p.
10. Liventsev N., Lisovolik Y. « Actualnie problemy prisoedinenia Rossii k VTO »[Les problèmes actuelles de l'adhésion e la Russie à l'OMC] Economica 2003 p .384 p.
11. Mau V. « Problemy integracii Rossii v edinoe evropeiskoe prostranstvo »[Les problèmes de l'intégration de la Russie dans l'espace européen commun] Moscou, Institut de l'économie de transition, 2003 74p.
12. Safonov Ivan « Vnesneéconomitsheskie sviazy Rossii si stranami Evropy v kontexte rashirenii ES » [Les échanges de la Russie avec les pays européens dans le contexte de l'élargissement de l'Union Européenne] Moscou 2003, 112 p.
13. Shemiatenkov Valdimir « Evropeyskaya intégracia » [L'intégration européenne], Mejdounarodnie otnochenia, Mosou 2003 340 p.
14. Tchijov Vladimir, vice –ministre des affaires étrangères. « L'Etat actuel des relations UE-Russie », Russia in the United Europe Committee, Moscou 2004, 22 p .



15. Viviane du CASTEL *Synthèse n° 74 Kaliningrad : trou noir dans la zone bleue ?* 12 p.

16. « Vsemirnaya torgovaya organisatsia, kratkoe posobie dlia bisnessa » p.71 [« Organisation Mondiale de commerce, manuel pour les hommes affaires»], Moscou 2002 78 p.

#### ***IV. Articles***

1. Daubenton Annie « Regerds russes et ukrainiens sur l'Europe » Le courrier des pays de l'Est octobre 2003, p. 63-69

2. Lepesant Gilles, « Les marges de l'Europe orientale à 25 » Le courrier des pays de l'Est mars-avril 2004, p. 4-19

3. Lynch Dov, « La nouvelle dimension orientale de l'Europe élargie », « Cahiers de Chaillot », septembre 2003 N64, p.35-60

4. Rucker Laurent « La politique étrangère russe : à l'Ouest de nouveau » Le courrier des pays de l'Est septembre 2003, p. 25- 39

5. Vercueil Julien, « La Russie et l'OMC , Enjeux d'une adhésion annoncé », Le courrier des pays de l'Est, janvier 2003, p. 59-65

6. Wild Gérard « Russie-Europe : entre dissension et association » Géopolitique N86 p.41-46

7. Walter Gilles « Russie 2003 : sous contrôle, mais pour quoi faire ? » Le courrier des pays de l'Est, janvier- février 2004, p. 15-27

#### ***V. Personnes rencontrées***

Avetissian Andrey , Représentant permanent adjoint de la Fédération de Russie auprès de l'Union européenne

Brochenin Olivier, Chef du secteur de l'élargissement de l'UE, SGCI

Petritchenko Konstantin, Conseiller à la Présidence, Administration Présidentielle, Kremlin

Viette Jean-Luc, Adjoint au chef du secteur de l'élargissement de l'UE, SGCI

#### ***VI. Liste des abréviations***

APC Accord de partenariat et de coopération.

BERD Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

CEI Communauté des Etats indépendants.

EEEC Espace économique européen commun.

FMI Fonds monétaire international.  
FTD Document de transit facilité  
TGV Train à grande vitesse  
OMC Organisation mondiale du commerce.  
OTAN Organisation du traité de l'Atlantique Nord.  
PESC Politique européenne et de sécurité commune  
PESD Politique européenne de sécurité et de défense  
PIB Produit intérieur brut.  
SMT Stratégie au moyen terme  
TACIS Programme d'assistance technique pour la CEI.  
UE Union européenne.  
UEM Union économique et monétaire  
URSS Union des Républiques socialistes soviétiques  
ZES Zone économique spéciale

## ***VII Annexes***

**Annexe 1 : Les indicateurs du commerce UE –Russie 1996-2002**

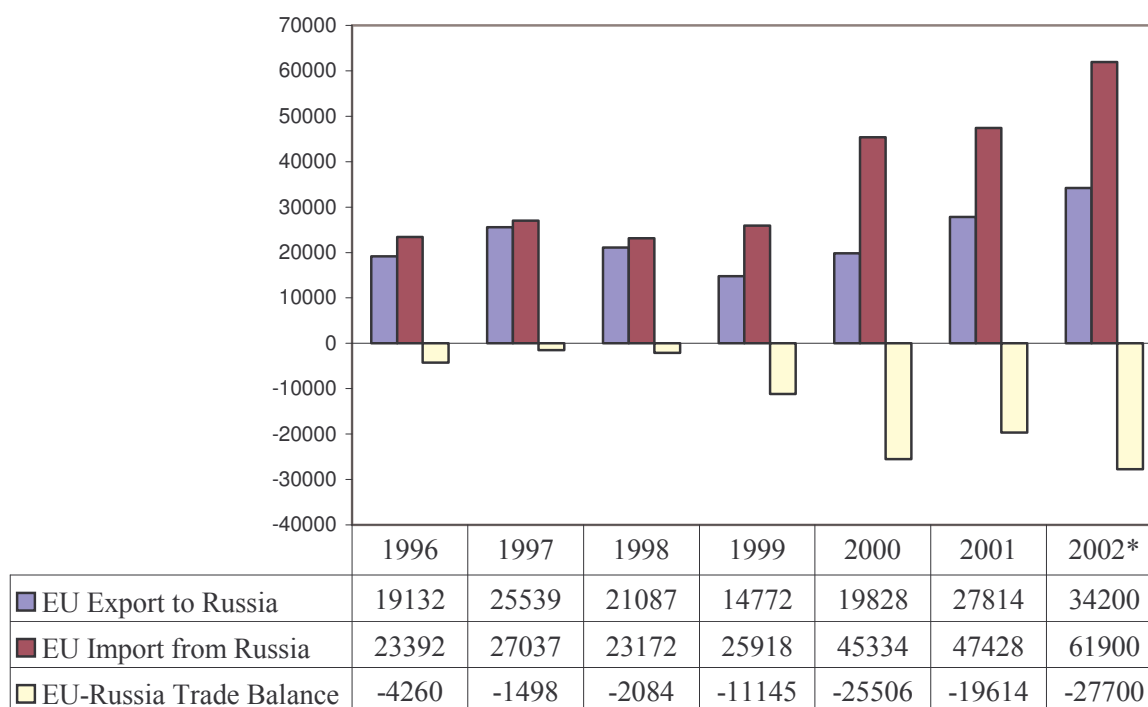
**Annexe 2 : Les indicateurs du commerce UE - Russie 2003**

## Annexe 1

### THE EU AND RUSSIA – ECONOMIC AND TRADE INDICATORS

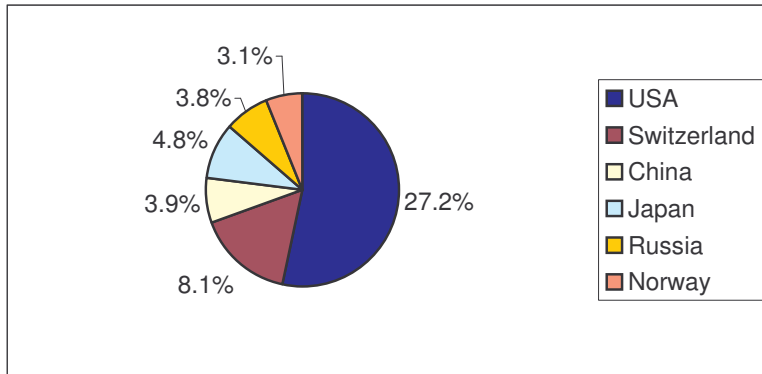
2002 data derived from Eurostat and Russian State Statistical Committee relatively	EU (15 Member States + 10 Acceding Countries)	Russia
Population (million)	452.7	144.8
Area (1000 km <sup>2</sup> )	3,972	17,075
Population density (inhabitants per km <sup>2</sup> )	114	9
GDP (€ billion)	9,643	360
GDP per capita (€)	21,300	2,500
Exports (€ billion) (2002)	900.3	100
Imports (€ billion) (2002)	940.7	56
Balance (€ billion) (2002)	-40.4	44
Russia's share in EU exports/ EU share in Russia's exports	3.8%	61.9%
Russia's share in EU imports/ EU share in Russia's imports	6.6%	61%
Russia's share in EU trade/ EU's share in Russia's trade	5.2%	61.6%
Exports as share of total world exports (2002)	20.0%	1.65%
Imports as share of total world imports (2002)	17.5%	0.67%

#### EU-RUSSIA TRADE, 1996-2002 (€ MILLION), EUROSTAT DATA

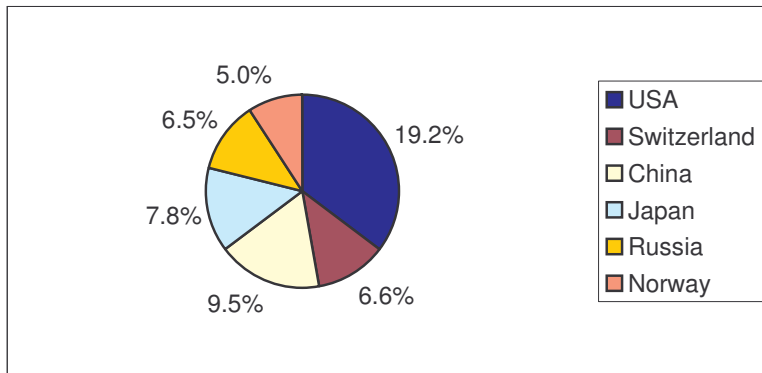


\* - data refer to trade between EU-25 (15 Member States +10 Acceding Countries) and Russia

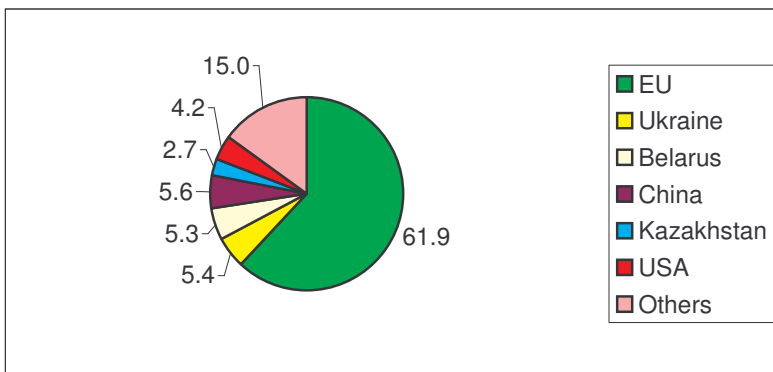
**EU EXPORTS BY COUNTRY OF DESTINATION**



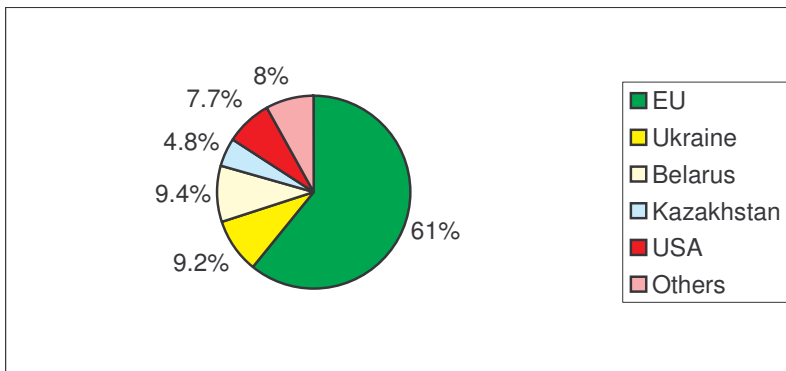
**EU IMPORTS BY COUNTRY OF ORIGIN**



**RUSSIA'S EXPORTS BY COUNTRY OF DESTINATION**



**RUSSIA'S IMPORTS BY COUNTRY OF ORIGIN**



(2002 Statistics by Eurostat)

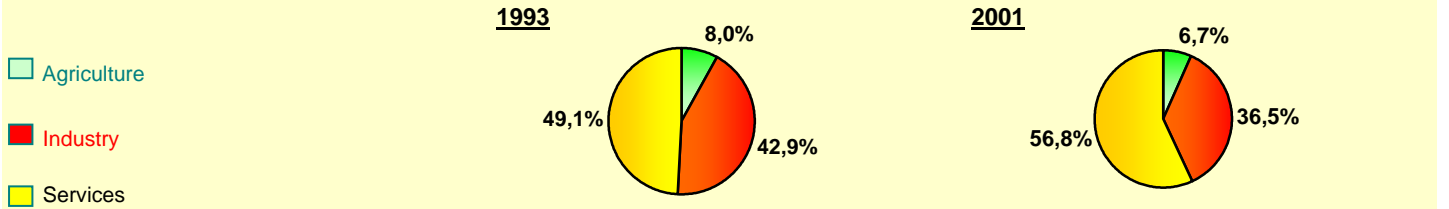
# RUSSIA



Population:	2003	143 Mio
Area: (1000qkm)	2003	17.075
Gross Domestic Product	2003	384 Bn euro
GDP Per Capita	2003	2.678 euro

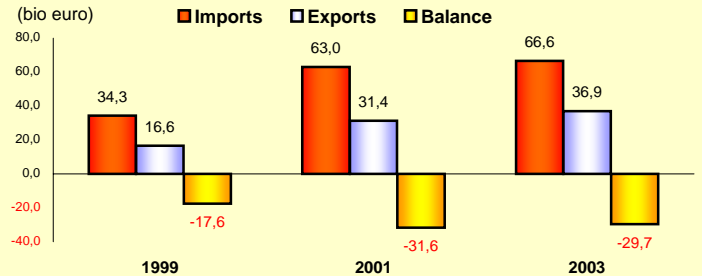
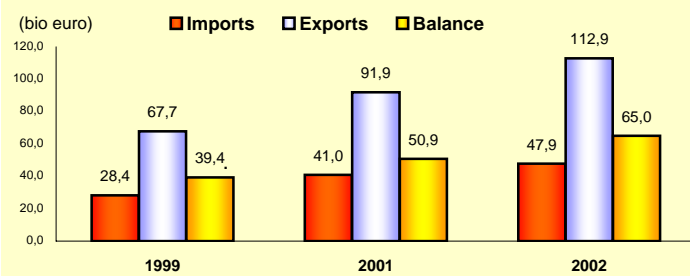
	2000	2001	2002	2003
Real GDP (% growth)	10,0	5,1	4,7	7,3
Inflation rate (%)	20,8	21,6	15,8	13,7
Current Account Balance (% of GDP)	17,2	10,9	8,9	8,9

## GDP BY SECTOR



## RUSSIA MERCHANDISE TRADE WITH THE WORLD

## EU25 MERCHANDISE TRADE WITH RUSSIA



SHARE OF THE WORLD* (%)	1999	2001	2003
Imports	0,7	0,7	0,9
Exports	1,7	1,8	2,3

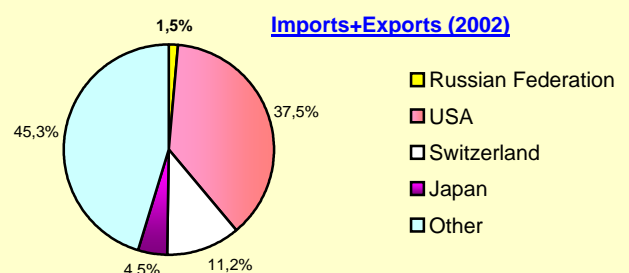
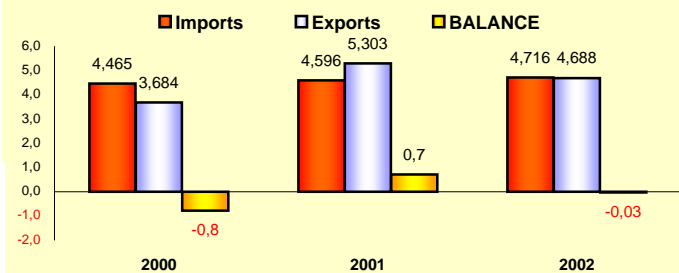
SHARE OF EU25 Total (%)	1999	2001	2003
Imports	4,8	6,8	7,6
Exports	2,5	3,6	4,4

## EU25 MERCHANDISE TRADE WITH RUSSIA BY PRODUCT (2003)

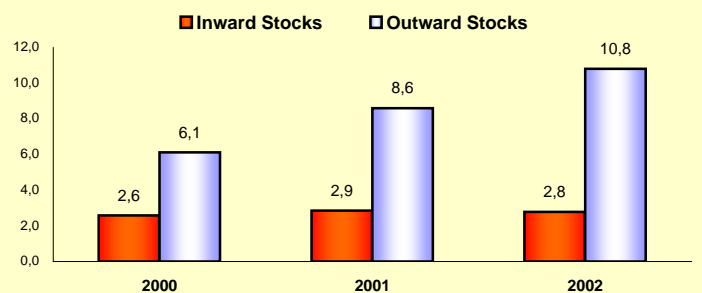
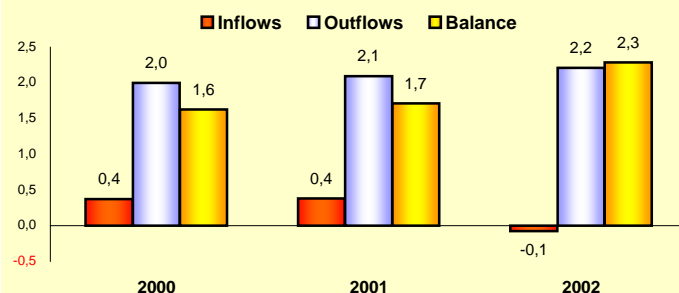


## EU15 TRADE IN SERVICES WITH RUSSIA

## RUSSIA SHARE OF EU15 TRADE IN SERVICES



## EU15 FOREIGN DIRECT INVESTMENT WITH RUSSIA



World\*: Intra-EU25 excluded

Sources: EUROSTAT (COMEXT, CRONOS) IMF (DOTS)

Brussels, May 2004  
DG TRADE A2/CG/SG/WB