



RUSSIE

Depuis 2014, l'annexion illégale de la Crimée par la Russie, le soutien apporté par celle-ci aux groupes rebelles dans l'est de l'Ukraine, les politiques menées dans son voisinage et les évolutions négatives dans le pays ont mis à rude épreuve les relations entre l'Union européenne et la Russie. La Russie a durci sa position sur la scène internationale et les tensions ont redoublé avec l'intervention russe en Syrie. L'Union a régulièrement renouvelé les sanctions à l'encontre de la Russie depuis 2014. L'Union et la Russie restent fortement interdépendantes et l'Union pratique une politique «d'engagement sélectif» à l'égard de ce partenaire.

BASE JURIDIQUE

- titre V du traité sur l'Union européenne (traité UE): «action extérieure»;
- articles 206 et 207 (commerce) et articles 216 à 219 (accords internationaux) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE);
- accords de partenariat et de coopération — APC (relations bilatérales).

LES RELATIONS UE-RUSSIE

Jusqu'à ce qu'éclate la crise en Ukraine, l'Union et la Russie avaient bâti un «partenariat stratégique», notamment dans des domaines tels que le commerce, l'économie, l'énergie, le changement climatique, la recherche, l'éducation, la culture et la sécurité, y compris la lutte contre le terrorisme, la non-prolifération nucléaire et la résolution des conflits au Proche-Orient. L'Union européenne a été un fervent partisan de l'adhésion de la Russie à l'OMC (achevée en 2012). Ces dernières années, la question du voisinage commun est devenue un important point de friction entre l'Union et la Russie. L'annexion illégale de la Crimée par la Russie en mars 2014 ainsi que les éléments de preuve attestant que la Russie a soutenu la lutte des combattants rebelles dans l'est de l'Ukraine ont déclenché une crise internationale. L'Union a revu ses relations bilatérales, annulant les sommets bilatéraux réguliers, et a suspendu le dialogue sur les questions relatives aux visas et les négociations sur un nouvel accord bilatéral destiné à remplacer l'accord de partenariat et de coopération. L'Union a actuellement une double démarche vis-à-vis de la Russie qui associe sanctions progressives et tentatives de parvenir à une solution diplomatique au conflit dans l'est de l'Ukraine. La participation de la Russie aux initiatives du groupe E3+3 (ou P5+1), qui ont abouti, en juillet 2015, à la conclusion d'un accord sur le dossier nucléaire avec l'Iran, ont suscité l'espoir d'une plus grande concertation au niveau mondial. Cependant, l'intervention soudaine de la Russie dans la guerre en Syrie depuis septembre 2015 et son soutien au président Assad, ainsi qu'une vaste campagne de désinformation à l'intérieur et à l'extérieur de la Russie ont provoqué des tensions supplémentaires avec l'Occident.

Les élections présidentielles de 2012 — qui n'ont pas été considérées par le Parlement européen comme étant «libres et régulières» — ont désigné Vladimir Poutine président de la Russie

pour la troisième fois. Des manifestations à la suite des élections ont mis en évidence un mécontentement généralisé. En réponse à ces manifestations, les autorités ont apporté des modifications à la législation sur les manifestations publiques et ont imposé des sanctions sévères. La législation russe adoptée à partir de 2012 cible l'opposition et la société civile. Des centaines d'ONG ont été étiquetées comme «agents étrangers» ou «organisations indésirables», et les autorités ont renforcé le contrôle des et de l'utilisation de l'internet. L'Union est préoccupée par la situation de l'état de droit et notamment par la corruption. En 2017, de grandes manifestations contre la corruption à l'initiative d'Alexeï Navalny, responsable politique de l'opposition, ont eu lieu en Russie, auxquelles les autorités ont réagi avec la plus grande fermeté.

Les élections législatives de septembre 2016 n'ont pas inversé la tendance: une campagne sans lustre, un taux d'abstention élevé (seuls 47,88% des électeurs ont participé) et une victoire encore plus large pour le parti du président Poutine, Russie unie. En décembre 2017, Vladimir Poutine a annoncé sa candidature à l'élection présidentielle du 18 mars 2018. La commission électorale centrale a interdit à Alexeï Navalny de se présenter en raison d'une condamnation passée contestée. Ce fait, confirmé par la Cour suprême, éveille des doutes quant à la perspective d'un processus démocratique.

En 2017, l'économie russe est sortie de la récession de 2014-2016 et de la crise dans le secteur bancaire, bénéficiant de revenus croissants grâce aux exportations de pétrole et de matières premières. Les perspectives sont favorables, mais le climat d'investissement dans le pays est incertain et ses performances économiques demeurent tributaires des prix du pétrole et du gaz. Le système économique est concentré dans un petit nombre de secteurs; il manque d'investissements de transformation, tandis que de grandes entreprises proches de l'État ont la mainmise sur le marché. Malgré les sanctions, l'Union reste le principal partenaire commercial de la Russie, et la Russie le quatrième partenaire commercial de l'Union. Les relations commerciales et économiques sont toutefois entachées de nombreux contentieux, notamment l'embargo de la Russie sur plusieurs produits agroalimentaires de l'Union, les différends dans le cadre de l'OMC et les restrictions importantes que subissent les entreprises de l'Union quant à leur participation aux marchés publics russes.

Depuis mars 2014, l'Union a progressivement imposé un ensemble de mesures restrictives à l'encontre de la Russie en réaction à l'annexion illégale de la Crimée et à la déstabilisation de l'Ukraine. Les sanctions de l'Union ont été considérablement renforcées après que le vol MH17 a été abattu le 17 juin 2015 sur un territoire contrôlé par les rebelles soutenus par la Russie dans l'est de l'Ukraine.

Les mesures restrictives imposées par l'Union peuvent prendre différentes formes. Les mesures diplomatiques consistent à exclure la Russie du G8, à arrêter le processus d'adhésion de la Russie à l'OCDE et à l'Agence internationale de l'énergie et à suspendre les sommets bilatéraux traditionnels UE-Russie.

Les sanctions économiques ciblent les échanges avec la Russie dans des secteurs économiques spécifiques. Elles limitent l'accès aux marchés primaire et secondaire des capitaux de l'Union pour certaines banques et entreprises russes. Elles imposent des interdictions d'exportation et d'importation sur le commerce d'armes, ainsi qu'une interdiction d'exportation de biens à double usage destinés à une utilisation militaire ou à des utilisateurs finaux militaires en Russie. Elles restreignent en outre l'accès de la Russie à certains services et technologies sensibles pouvant être utilisés pour la production et l'exploration pétrolières. Certaines restrictions s'appliquent en matière de relations économiques avec la Crimée et Sébastopol, y compris une interdiction des importations de marchandises en provenance de la péninsule, une interdiction d'exportation pour certains biens et technologies, des restrictions en matière d'investissements

et une interdiction frappant la prestation de services touristiques. Les mesures en matière de coopération économique comprennent la suspension de nouvelles opérations de financement par la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) en Russie.

Les mesures restrictives individuelles s'appliquent à 150 personnes et à 38 entités faisant l'objet d'un gel des avoirs et d'une interdiction de voyager, car leurs actions remettent en cause l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. La liste comprend les présidents des deux chambres de l'Assemblée fédérale russe (la Douma et le Conseil de la Fédération), ainsi que le président de la délégation russe à la commission de coopération parlementaire UE-Russie.

Le Conseil «Affaires étrangères» de mars 2016 s'est accordé sur cinq principes directeurs devant guider les relations de l'Union avec la Russie, tels que les a énoncés la VP/HR Federica Mogherini: 1) la mise en œuvre de l'accord de Minsk, qui est la condition préalable essentielle à toute modification substantielle de la position de l'Union à l'égard de la Russie; 2) des relations renforcées avec les partenaires orientaux et d'autres voisins de l'Union, y compris l'Asie centrale; 3) le renforcement de la résilience de l'Union (par exemple, en ce qui concerne la sécurité énergétique, les menaces hybrides ou la communication stratégique); 4) une coopération sélective avec la Russie sur des questions présentant un intérêt pour l'Union; 5) la nécessité de nouer des contacts interpersonnels et de soutenir la société civile russe. Le premier principe lie implicitement la durée de certaines des sanctions de l'Union aux progrès réalisés dans la perspective d'une résolution pacifique du conflit dans l'est de l'Ukraine.

La Russie, en représailles, riposte depuis août 2014 aux sanctions imposées par l'Union et d'autres pays occidentaux tels que les États-Unis, le Canada et l'Australie, par des contre-sanctions frappant les produits agricoles, les matières premières et les produits alimentaires sous le prétexte que ces biens enfreindraient les normes en matière de sécurité alimentaire. Cela a renforcé la politique de substitution des importations de la Russie dans le secteur agricole. La Russie applique en outre une «liste noire» des ressortissants de l'Union et des États-Unis qui ont critiqué son action, en leur refusant le droit d'entrer sur le territoire russe (y compris 18 députés au Parlement européen). Il n'existe aucune possibilité de faire appel devant les tribunaux de son inclusion dans cette liste, ce qui est à l'inverse prévu en ce qui concerne l'interdiction de voyager appliquée par l'Union.

ACCORDS EN VIGUEUR

L'accord de partenariat et de coopération signé en juin 1994 constitue la base juridique des relations entre l'Union et la Russie. Initialement prévu pour une période de dix ans, il a par la suite été renouvelé automatiquement chaque année. Il fixe les principaux objectifs communs, établit le cadre institutionnel des contacts bilatéraux (y compris des consultations régulières sur les Droits de l'homme et des sommets présidentiels semestriels, actuellement suspendus).

Lors du sommet de Saint-Petersbourg en mai 2003, l'Union et la Russie ont renforcé leur coopération en créant quatre «espaces communs»: un espace économique; un espace de liberté, de sécurité et de justice; un espace de sécurité extérieure; et un espace de recherche, d'éducation et de culture. Au niveau régional, l'Union et la Russie, ainsi que la Norvège et l'Islande, ont mis en place en 2007 la nouvelle politique de la dimension septentrionale, l'accent étant mis sur la coopération transfrontalière dans les régions de la Baltique et de la mer de Barents. En juillet 2008, des négociations ont été entamées en vue d'un nouvel accord qui devait comporter des «engagements contraignants du point de vue juridique» dans des domaines tels que le dialogue politique, la justice, la liberté, la sécurité, la coopération économique, la recherche,

l'éducation, la culture, le commerce, les investissements et l'énergie. Un «partenariat pour la modernisation» a été lancé en 2010. Des négociations relatives à un accord visant à faciliter la délivrance des visas ont été conclues en 2011. Cependant, l'intervention de la Russie en Crimée a entraîné la suspension de l'ensemble de ces pourparlers et de ces opérations. En 2014, le Conseil européen a suspendu la coopération avec la Russie (à l'exception de la coopération transfrontalière et des contacts interpersonnels), ainsi que tout nouveau financement européen destiné au pays à travers les institutions financières internationales.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le traité de Lisbonne dispose que le Parlement doit approuver tout nouvel accord, comme cela a été le cas pour le précédent accord de partenariat et de coopération. Des accords plus spécifiques (visant notamment à faciliter la délivrance de visas) prévoient également l'approbation du Parlement. Bien que le Parlement ne définisse pas directement les besoins stratégiques ou les programmes d'action, il est colégislateur, aux côtés du Conseil, quant aux objectifs et priorités de l'aide financière de l'Union, y compris de l'instrument européen de voisinage (IEV), qui finance la coopération régionale de l'Union avec la Russie. En outre, le Parlement est habilité à examiner les documents régissant la mise en œuvre de l'IEV avant leur adoption, selon une procédure dite de contrôle démocratique.

Le Parlement européen a adopté une série de résolutions sur l'Ukraine par lesquelles il condamne l'annexion illégale de la Crimée ainsi que le rôle déstabilisateur que joue la Russie dans l'est de l'Ukraine. En juin 2015, le Parlement a adopté une résolution sur l'état des lieux des relations entre l'Union et la Russie, dans laquelle il soutient les sanctions décidées par l'Union et souligne qu'il est nécessaire de programmer une aide financière plus ambitieuse à la société civile russe et de promouvoir les contacts interpersonnels, en dépit des relations difficiles. Dans des résolutions ultérieures, le Parlement a salué les efforts déployés par la Commission pour une union de l'énergie, en vue de réduire la dépendance de l'Union à l'égard des importations d'énergie en provenance de Russie, ainsi que les mesures visant à lutter contre la propagande agressive en provenance de Russie et d'autres parties tierces. Toutefois, le Parlement a appelé de ses vœux une coopération avec la Russie dans la lutte contre le terrorisme et en faveur du processus de paix au Proche-Orient, mais s'est montré critique à l'égard de l'intervention de la Russie en Syrie.

Avant 2014, le Parlement était favorable à un nouvel accord global avec la Russie, fondé sur des valeurs et intérêts communs. Cependant, dans plusieurs rapports d'initiative, le Parlement a exprimé de sérieux doutes sur le respect des Droits de l'homme, l'état de droit et l'état de la démocratie en Russie. Les lois contre la «propagande» LGBTI et la répression à l'encontre des ONG indépendantes ou financées par des fonds extérieurs à la Russie en sont les meilleurs exemples. En avril 2017, le Parlement européen a adopté une résolution condamnant l'arrestation d'Alexeï Navalny. En 2016, le Parlement condamnait fermement les violations des Droits de l'homme d'une ampleur sans précédent perpétrées à l'encontre des habitants de la Crimée, et en particulier des Tatars. En mars 2017, le Parlement demandait à la Russie de libérer une bonne trentaine de citoyens ukrainiens, qui étaient soit détenus soit assignés à résidence.

De 1997 à 2014, les relations avec les législateurs russes ont été principalement développées au sein de la commission de coopération parlementaire, une instance interparlementaire établie par l'APC UE-Russie de 1994. Entre 1997 et le début de l'année 2014, la commission de coopération parlementaire UE-Russie a servi de plateforme stable pour le développement d'une coopération et d'un dialogue entre les délégations du Parlement européen et de l'Assemblée fédérale russe. Depuis mars 2014, toutefois, le Parlement a suspendu les relations interparlementaires avec l'Assemblée fédérale russe, conformément aux mesures restrictives diplomatiques en réponse à la crise ukrainienne. Néanmoins, la délégation du Parlement européen à la commission de

coopération parlementaire UE-Russie continue de se réunir et de discuter des questions liées aux relations entre l'Union et la Russie. Elle maintient également un canal de discussion et d'échanges avec les représentants de la société civile russe, les ONG et les médias.

Le Parlement européen n'a pas été invité par la Russie à observer le déroulement des élections depuis 1999 et ne mène pas d'autres activités de cet ordre dans le pays.

Fernando Garcés de los Fayos
02/2018