



**Document stratégique 2007-2013**

**FÉDÉRATION DE RUSSIE**

## SOMMAIRE

1.	RESUME .....	3
2.	LES OBJECTIFS DE LA COOPERATION DE L'UE AVEC LA RUSSIE.....	4
3.	LES RELATIONS AVEC L'UE ET LE PROJET POLITIQUE RUSSE .....	7
3.1.	Le projet politique.....	7
3.2.	Affaires étrangères et régionales.....	8
3.3.	Justice, liberté et sécurité .....	10
3.4.	Politique économique.....	11
3.5.	Politique sociale .....	15
3.6.	Politique environnementale .....	15
3.7.	Conclusion .....	16
4.	LA SITUATION POLITIQUE, ECONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTALE ...	16
4.1.	Politique et gouvernance.....	16
4.2.	L'économie .....	17
4.3.	L'environnement.....	17
5.	APERÇU DE L'AIDE PASSEE ET ACTUELLE .....	18
5.1.	Aide passée et actuelle .....	18
5.2.	Enseignements tirés.....	20
5.3.	Autres donateurs .....	22
6.	STRATEGIE DE REPONSE DE LA CE .....	23
6.1.	Combinaison de mesures politiques.....	23
6.2.	Instruments financiers .....	27
6.3.	Instrument européen de voisinage et de partenariat.....	27
6.4.	Instrument de démocratie et des droits de l'homme .....	31
6.5.	Instrument de sécurité nucléaire .....	31
6.6.	Instrument d'aide humanitaire .....	32
6.7.	Instrument de stabilité.....	32
6.8.	PESC 33	
6.9.	Programmes thématiques .....	33

### Annexes

Annex 1:	Russia at a glance
Annex 2:	The roadmaps
Annex 3:	EU-Russia institutional relations
Annex 4:	Country environmental profile
Annex 5:	TACIS support for public administration reform in Russia
Annex 6:	TACIS support for judicial reform and for the fight against organised crime in Russia

## 1. RESUME

Les principaux intérêts de l'UE en Russie résident dans la promotion de la stabilité politique et économique de la Fédération, le maintien d'un approvisionnement énergétique stable, le développement de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, de l'environnement et de la sécurité nucléaire dans le but de combattre les menaces « non militaires » pour la sécurité, et l'augmentation progressive de la coopération avec la Russie dans le Caucase du Sud et les NEI occidentaux afin d'assurer la stabilité géopolitique de la région de la CEI, y compris la résolution de conflits latents.

La coopération de l'UE avec la Russie a été pensée en termes de partenariat stratégique et conçue pour renforcer celui-ci.

Lors du sommet de Saint-Pétersbourg, en mai 2003, l'UE et la Russie ont approuvé la création de quatre « espaces communs » : un espace économique commun, un espace commun de liberté, de sécurité et de justice, un espace de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure, et un espace commun pour la recherche et l'éducation, y compris les aspects culturels. Un jeu de feuilles de route vers les espaces communs a été adopté lors du sommet de Saint-Pétersbourg, en mai 2005.

Les progrès vers la réalisation des espaces communs sont sensibles aux menaces pour la sécurité, et l'action extérieure de l'UE vise précisément à les empêcher. Le conflit en Tchétchénie a engendré des problèmes humanitaires très étendus, et la crise persistante a menacé de faire basculer tout le Caucase du Nord vers le chaos et le conflit. L'UE est, dès lors, soucieuse de soutenir la stabilisation, le redressement et, en finalité, le développement du Caucase du Nord.

Parce qu'il est entouré d'États membres, l'oblast de Kaliningrad présente un intérêt tout particulier pour l'UE. Aussi celle-ci s'est-elle fixé pour objectif de veiller à l'accomplissement du potentiel socio-économique de Kaliningrad et de la région avoisinante.

L'UE insiste sur la défense de la démocratie, de l'État de droit et de la bonne gouvernance en général, ainsi que sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le document de stratégie par pays se fonde sur le principe que les espaces communs en tant qu'expression définissant la politique de l'UE envers la Fédération de Russie, la politique de voisinage de l'UE, la stratégie de sécurité de l'UE et ses objectifs de développement, s'autorenforcent et constituent ensemble une façon robuste et cohérente d'approcher la Russie.

\*\*\*

Au vu des conditions politiques et économiques actuelles, l'UE aura fort à faire pour maintenir la pression pour la mise en œuvre des espaces communs. Une bureaucratie puissante, un système juridique influencé par les milieux politiques, des agences de maintien de l'ordre répressives et une société civile relativement faible caractérisent la Russie. Le pouvoir est de plus en plus concentré au sein de l'administration présidentielle.

La récente croissance économique en Russie a été impressionnante pour tous les critères et reste forte. Un environnement macroéconomique généralement positif et l'excédent actuel en compte courant peuvent être attribués en grande partie, mais pas exclusivement, aux prix élevés du pétrole et des matières premières. Jusqu'ici, la Russie a toutefois omis de tirer parti

de la chance que lui offrent les prix élevés du pétrole de nettement diversifier son économie en s'écartant du complexe énergétique. La réforme s'est ralentie dernièrement et la perception d'une interférence croissante de l'État dans l'économie aura un effet négatif sur la confiance des entreprises.

\*\*\*

Totalisant plus de 2,7 milliards d'euros depuis 1991, le programme TACIS a été le plus grand programme d'assistance technique à la Fédération. Le programme a été traditionnellement justifié par la nécessité de faciliter, voire d'encourager la transition vers une économie de marché et la démocratie. L'avantage comparatif du programme TACIS réside en partie dans la ligne politique claire qui le sous-tend et il s'est positionné en tant que cadre généralement souple pour soutenir la transition de la Russie. La coopération future visant également à soutenir des objectifs stratégiques clairs, en l'occurrence les espaces communs, tout porte à croire que le nouvel instrument rencontrera un certain succès tant qu'il ne s'immisce pas trop entre les secteurs. Des efforts plus nombreux devront être déployés en faveur du développement d'interventions dans un esprit de plus grande égalité, si un plus grand sens d'appropriation doit être développé du côté russe. La coordination avec les autres donateurs devra être augmentée progressivement pour parvenir à la complémentarité et la cohérence de l'approche.

\*\*\*

La Commission doit mettre le cap sur la réalisation des objectifs définis par l'UE pour sa relation avec la Russie et déployer la combinaison complète de stratégies et d'instruments à sa disposition, notamment la coopération financière, en particulier sous l'Instrument européen de voisinage et de partenariat. Ce dernier inclut une dotation nationale pour la Russie, ainsi que des composants régionaux et transfrontaliers. La coopération financière avec la Russie pourra aussi faire appel aux fonds de l'Instrument de sécurité nucléaire, de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme et de toute une série de programmes thématiques.

Le financement au titre de la dotation nationale est limité à 30 millions d'euros par an pendant la période 2007 - 2010. Le présent document et le programme indicatif national qui y est associé décrivent la façon de soutenir au mieux le partenariat stratégique avec la Russie par le biais de la coopération financière. La stratégie de coopération financière devrait consister à apporter un appui judicieusement sélectionné destiné à consolider les espaces communs. Une certaine proportion sera allouée au redressement/développement et aux objectifs de sécurité dans le Caucase du Nord et à Kaliningrad.

## **2. LES OBJECTIFS DE LA COOPERATION DE L'UE AVEC LA RUSSIE**

La coopération de l'UE avec la Russie a été pensée en termes de partenariat stratégique fondé sur des intérêts partagés et des valeurs communes, et conçue pour renforcer celui-ci.

Les principaux intérêts de l'UE en Russie résident dans la promotion de la stabilité politique et économique de la Fédération, le maintien d'un approvisionnement énergétique stable, le développement de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, de l'environnement et de la sécurité nucléaire dans le but de combattre les menaces « non militaires » pour la sécurité, et l'augmentation progressive de la coopération avec la Russie dans le Caucase du Sud et les NEI occidentaux afin d'assurer la stabilité géopolitique de la région de la CEI.

En 1997, l'UE et la Russie se sont engagées dans un accord de partenariat et de coopération qui doit s'étendre sur une durée initiale de dix ans. L'accord établit le cadre institutionnel de relations bilatérales et définit les principaux objectifs communs pour la coopération commerciale et économique dans une diversité de secteurs, le dialogue politique et, dans une certaine mesure, la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Lors du sommet de Saint-Petersbourg, en mai 2003, l'UE et la Russie ont approuvé la création de quatre « espaces communs » : un espace économique commun, un espace commun de liberté, de sécurité et de justice, un espace de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure, et un espace commun pour la recherche et l'éducation, y compris les aspects culturels. Ces quatre espaces communs poursuivent un même objectif global: renforcer le partenariat stratégique entre l'UE et la Russie dans la plus grande plage possible de domaines politiques.

- L'espace économique commun a pour objectif d'établir un marché ouvert et intégré entre l'UE et la Russie.
- L'espace commun de liberté, de sécurité et de justice vise à faciliter la circulation entre l'UE et la Russie, en particulier en ce qui concerne les affaires, les voyages et le tourisme, dans un contexte exempt de toute menace terroriste, criminalité organisée et corruption.
- Dans le cadre d'un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace, l'espace commun de sécurité extérieure a pour but de renforcer la coopération en matière de sécurité et de gestion des crises afin de résoudre les défis globaux et régionaux et les menaces clés d'aujourd'hui, notamment le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et les conflits régionaux et locaux actuels ou potentiels.
- L'espace commun sur la recherche, l'éducation et la culture est consacré à la création et au renforcement des liens entre les communautés de recherche et d'enseignement européennes et russes et la constitution d'un patrimoine culturel et intellectuel partagé.

Un jeu de feuilles de route vers les espaces communs a été adopté lors du sommet de Saint-Petersbourg, en mai 2005. Celles-ci ont pour effet d'arrêter l'agenda à moyen terme de la coopération entre l'UE et la Russie pour garantir la réalisation des quatre espaces communs. L'annexe 2 contient une synthèse des divers objectifs stratégiques correspondant à chaque feuille de route, qui ont été définis par la Commission en consultation avec les États membres.

- L'UE est particulièrement préoccupée par les développements dans le Caucase du Nord. En partenariat avec les autorités et dans le respect de la souveraineté russe, la coopération financière de la CE vise à soutenir la stabilisation, le redressement et, en finalité, le développement de la région.
- Parce qu'il est entouré d'États membres, l'oblast de Kaliningrad présente un intérêt tout particulier pour l'UE. Aussi celle-ci s'est-elle fixé pour objectif de veiller à l'accomplissement du potentiel socio-économique de Kaliningrad et de la région avoisinante.

\*\*\*

Compte tenu de sa position financière améliorée grâce aux revenus substantiels de l'exportation d'énergie, de sa position économique en tant que membre du G8 et de sa taille gigantesque, classer la lutte contre la pauvreté, dans laquelle la Russie s'est engagée, parmi les objectifs de

la coopération financière avec la Fédération ne serait pas judicieux. Les actions communautaires qui contribuent à la réforme économique et politique devraient au bout du compte aider à l'accroissement des investissements et de l'emploi, ainsi qu'à l'amélioration des conditions de vie. L'UE met l'accent sur la défense de la démocratie, de l'État de droit et de la bonne gouvernance, ainsi que sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ce qui est conforme à sa politique de développement.

\*\*\*

Les progrès enregistrés vers la réalisation des espaces communs risquent d'être minés à tout moment par des menaces pour la sécurité qui mettent des vies en jeu, mettent l'environnement en danger et compromettent la réforme et la croissance socio-économiques. L'une des principales implications de la stratégie de sécurité de l'Union européenne, adoptée en décembre 2003, est la nécessité pour l'UE d'apporter une contribution à la promotion d'un cercle de pays bien gouvernés entourant l'Union avec lesquels des relations étroites, fondées sur la coopération, peuvent être entretenues. Si les régions adjacentes à la Russie ne sont pas stables, ceci aura des conséquences pour la sécurité de l'UE elle-même.

Le conflit en Tchétchénie a engendré la misère humanitaire, et la crise persistante menace de faire basculer le vaste Caucase du Nord dans le chaos et le conflit. La région des NEI dans son ensemble reste vulnérable aux autres tensions régionales qui explosent, mettant la sécurité nationale et même régionale en péril, en particulier par le fait que la région des NEI est réputée pour la disponibilité illicite et l'utilisation abusive d'armes conventionnelles. Les menaces de criminalité organisée et de terrorisme ne peuvent être ignorées.

On n'insistera jamais assez sur la menace pour la sécurité, à commencer par la sécurité régionale, que représente le fonctionnement continu des centrales et équipements nucléaires surannés de Russie. À la lumière des conditions incertaines de réglementation et de gestion qui s'appliquent à l'ensemble de l'industrie, la sécurité des centrales doit rester l'un des objectifs de la politique de l'UE afin de continuer à exercer des pressions en faveur d'améliorations continues dans ce domaine.

Réduire et prévenir les menaces de tous types pour la sécurité et permettre aux États de respecter et mettre en œuvre leurs obligations internationales sont des objectifs clés de l'action extérieure de l'UE. De même, l'UE et la Russie partagent un même intérêt de renforcement de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, dans le but de faire front à la menace de la criminalité organisée, du terrorisme et d'autres activités illégales de nature transfrontalière. Un équilibre va devoir être trouvé des deux côtés entre la sécurité, d'une part, et la justice et la liberté, d'autre part.

\*\*\*

L'Union européenne vient de définir sa politique de voisinage pour les relations qu'elle entretient avec ses voisins au sud et à l'est. La Russie a manifesté clairement son désir de ne pas être concernée par cette politique. L'UE a accédé à cette demande en établissant, en coopération avec la Fédération, le cadre tout à fait distinct des espaces communs. Les objectifs primordiaux de la politique de voisinage restent toutefois très adéquats pour les espaces communs : empêcher l'apparition de nouvelles lignes de fracture en Europe et consolider une zone de stabilité, de sécurité et de prospérité partagées à atteindre, d'une part, grâce à un degré suffisant d'intégration économique et de coopération politique, et d'autre part, sur la base de valeurs partagées et d'intérêts communs.

Le présent document de stratégie se fonde sur le principe que les espaces communs en tant qu'expression restrictive de la politique de l'UE envers la Fédération de Russie, de la politique de voisinage plus large de l'UE, de la stratégie de sécurité de l'UE et de ses objectifs de développement, s'autorenforcent et constituent ensemble une façon robuste et cohérente d'approcher la Russie. Ce document et le programme indicatif national pour la Russie qui l'accompagne, en particulier, décrivent comment soutenir au mieux cet ensemble d'objectifs ambitieux à travers la coopération financière étendue de l'UE à ce partenaire stratégique.

### **3. LES RELATIONS AVEC L'UE ET LE PROJET POLITIQUE RUSSE**

La Russie, tout en étant un acteur clé du Conseil de sécurité des NU, a une grande influence sur son voisinage proche à l'Ouest (le voisinage européen) et en Asie centrale. Elle est aussi un des principaux fournisseurs d'énergie de l'UE. En dépit d'une économie de taille relativement modeste, elle offre d'importants débouchés aux biens et services de l'Union européenne et présente un potentiel de croissance considérable. Elle est un allié essentiel de l'UE dans ses efforts de lutte contre les nouvelles menaces contre la sécurité, y compris par la pollution et les émissions de carbone, la criminalité, l'immigration clandestine et la traite des êtres humains, et le terrorisme.

La Russie entretient un réseau dense de relations institutionnelles avec l'UE. Celles-ci sont déterminées dans une certaine mesure par l'actuel accord de partenariat et de coopération et par une série d'accords sectoriels connexes. Actuellement, deux sommets sont organisés annuellement. Plusieurs réunions ministérielles se tiennent sur une diversité de questions et divers sous-comités de niveau technique ont été institués. Les feuilles de route vers les espaces communs, qui vont, dans une grande mesure, au delà du champ d'application de l'accord, reflètent une perception plus actuelle des défis, des tâches et des possibilités que les partenaires ont en commun. Plusieurs dialogues nouveaux, destinés à structurer les relations institutionnelles entre l'UE et la Russie autour des espaces communs, passent dès lors par les sous-comités.

Le tableau en annexe 3 donne un aperçu de ces structures. Il reprend les accords sectoriels passés actuellement avec la Russie dans le cadre de l'accord de partenariat et de coopération et les dialogues permanents, regroupés par espace commun. Il résume, dès lors, la plage des domaines politiques dans laquelle des relations sont actuellement entretenues avec la Russie.

Les négociations d'un nouvel accord destiné à remplacer l'accord de partenariat et de coopération en vigueur actuellement devraient débuter en 2007. Quoiqu'il en soit, les feuilles de route demeurent les instruments de gestion des relations UE-Russie à court et à moyen termes, ce que confirmera probablement le nouvel accord.

Lors du 16e sommet entre l'UE et la Russie, qui s'est tenu à Londres en octobre 2005, le président Poutine a fait référence à un « partenariat en constant renforcement » avec l'UE. La section suivante passe en revue la politique de la Russie dans les domaines les plus importants pour les relations UE-Russie.

#### **3.1. Le projet politique**

Dans le discours annuel qu'il a tenu devant le parlement russe, le 25 avril 2005, le président Poutine a indiqué son intention de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, de protéger les droits de propriété et de s'opposer à la corruption généralisée. Tout le monde en Russie ne partage pas la conception européenne de ce qu'impliquera une Fédération stable, sûre et prospère, loin de là : des

institutions comptables et un pouvoir judiciaire indépendant, un système de marché libre intégré dans le reste de l'économie européenne, et une société civile solide.

En fait, les observateurs européens voient généralement une économie dominée par l'État, en particulier en ce qui concerne le pétrole et le gaz, une bureaucratie corrompue, un contrôle croissant de la société civile et l'absence de média indépendants. L'assassinat de la journaliste Anna Politkovskaya n'a fait que renforcer ces sentiments, et les modifications apportées récemment à la loi relative à l'immatriculation des ONG risquent de décourager encore plus l'émergence d'une société civile en Russie. Plus prosaïquement, de nombreux observateurs considèrent que l'inertie de l'énorme bureaucratie russe va, de manière générale, entraver les efforts de réforme.

### **3.2. Affaires étrangères et régionales**

Le concept de sécurité nationale de la Fédération de Russie (2000) et le concept de politique extérieure de la Fédération de Russie (2000) reflétaient les craintes d'une désintégration territoriale et cherchaient à accorder la priorité au voisinage direct de la Fédération. Mais la révolution rose géorgienne, une incapacité à résoudre le conflit du Transdnestr et l'élargissement à l'est semblaient tous révéler une baisse de l'influence russe. La Moldavie, la Géorgie, l'Arménie et l'Ukraine participent à la politique de voisinage européenne et rêvent d'adhérer à l'UE. L'Azerbaïdjan et l'Ouzbékistan cherchent davantage à édifier de bonnes relations avec les États-Unis qu'avec la Russie.

La révolution orange ukrainienne de décembre 2004 a secoué Moscou. Les augmentations du prix du pétrole ont rendu la Russie plus forte, alors que l'UE semble nettement plus faible suite à sa crise constitutionnelle (il est d'ores et déjà évident que pour le Kremlin, Berlin, Londres, Paris et Rome sont plus importants que Bruxelles). L'UE ne peut pas ne pas accorder beaucoup d'importance à la Russie.

Une constitution pour l'union entre la Russie et la Biélorussie est en cours d'élaboration et la première a commencé à s'intéresser davantage à l'espace économique unique avec la Biélorussie, le Kazakhstan et l'Ukraine. Il peut s'agir partiellement d'une réaction à la révolution orange, le premier ministre russe ayant, en effet, fait allusion au fait que l'intérêt renouvelé est une réaction à l'élargissement vers l'est de l'UE. Si les résultats ont été mitigés – la position de l'Ukraine est ambivalente et la Biélorussie résiste à la libéralisation économique –, l'objectif apparent de la Russie semble être l'instauration d'une union douanière au même titre que l'objectif de la communauté économique eurasiennne (« Evrazes ») est l'établissement d'une telle union avec la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan. La Russie a entre-temps considérablement développé ses échanges commerciaux avec la Chine (en grande partie suite aux ventes d'énergie et de matériel militaire).

S'il est vrai que la Russie propose également un partenariat dans le domaine militaire et de la sécurité par l'intermédiaire des organisations du traité collectif de sécurité, orientées sur la sécurité, (ainsi qu'à travers Evrazes depuis sa fusion avec l'organisation de la coopération d'Asie centrale), il est peu probable qu'elle refasse l'erreur de se baser exclusivement sur la puissance militaire pour étendre son influence. En mars 2005, Poutine a créé au sein du Kremlin un département spécifiquement consacré à promouvoir l'influence russe dans son voisinage direct, en particulier par l'exercice de son « pouvoir non militaire » : l'approvisionnement énergétique, le commerce et les investissements, l'emploi pour les travailleurs migrants et l'influence culturelle et linguistique. Des signes montrent que le Kremlin entre également dans le jeu de la

« création » d'ONG pour contrer l'influence des organisations financées par l'ouest qui opèrent dans sa sphère d'influence.

Au fur et à mesure que la Russie acquiert plus d'autorité, l'UE doit compter sur le bon vouloir russe, non seulement pour ses efforts de promotion d'un cercle d'États stables et prospères vers l'est, en se basant sur les principes de la démocratie et du respect des droits de l'homme, mais aussi pour la délimitation finale des frontières avec la Lettonie et l'Estonie, et notamment pour la résolution de problèmes internationaux s'étendant de la Moldavie jusqu'au Moyen Orient. Les questions de Kaliningrad et le conflit permanent dans le Caucase du Nord ainsi que les conflits latents dans les régions voisines sont particulièrement préoccupants pour l'UE.

L'UE redoute que l'« enclave » de Kaliningrad dénature le développement de la région baltique. Les statistiques tendent à indiquer un début de convergence de l'emploi, du PIB par habitant, des revenus, des salaires et des investissements à Kaliningrad, d'une part, et dans les États membres avoisinants de l'UE, d'autre part. La croissance est élevée et le commerce avec Kaliningrad et à travers cette région est en augmentation. L'oblast devrait obtenir un statut de « zone économique spéciale » dès avril 2006 (bien qu'il subsiste des doutes quant à la compatibilité d'une telle mesure avec l'OMC). Malgré cela, il reste difficile de faire des affaires à Kaliningrad en raison de la centralisation et de la bureaucratie. Dès que ses voisins, et notamment la Pologne et la Lituanie, commenceront à faire usage des fonds structurels substantiels mis à disposition par l'UE en 2007, il est possible que les indicateurs sociaux et les niveaux de vie à Kaliningrad commencent à diverger à nouveau. Les deux facteurs favoriseraient la tendance actuelle à la corruption et à la criminalité organisée qui, à son tour, menace les investisseurs de l'UE et même la stabilité régionale. L'UE est également préoccupée par la mauvaise cote obtenue par Kaliningrad sur le plan environnemental, en particulier en ce qui concerne la pollution de l'eau, et par le potentiel de déversements catastrophiques d'hydrocarbures dans la Baltique.

La région du nord du Caucase se caractérise par une inégalité socio-économique flagrante, un taux de chômage massif et une dégradation générale des services éducatifs et sociaux, ce qui provoque à son tour une désaffection et des troubles généraux. Une décennie de conflits et d'instabilité a fortement contribué à la destruction de l'infrastructure civile en Tchétchénie même, tandis que la pollution par les hydrocarbures et les produits chimiques et la dégradation générale de l'environnement constituent une sérieuse menace pour la santé humaine. Un conflit armé de faible intensité et une tension intercommunale persistent. Les violations des droits sont monnaie courante et l'application de l'État de droit est très limitée. Les armes de petit calibre et les mines terrestres resteront une menace très importante pour la sécurité, la vie et les moyens d'existence de l'homme pendant une certaine période à venir. Le taux de victimes civiles est supérieur à celui de l'Afghanistan ou du Cambodge, et un tiers environ des terres agricoles sont touchées<sup>1</sup>. Aucun effort n'a été fait à ce jour pour étudier le problème des mines, sans parler d'entamer le déminage.

---

<sup>1</sup>UNICEF estime que 500 000 mines anti-personnelles ont été placées en Tchétchénie, ce qui en fait une des zones les plus polluées par les mines dans le monde; certains estiment que ce nombre serait six fois plus élevé.

L'UE a fait part de son intention de jouer un rôle bénéfique, notamment, ce qui n'est pas rien, par l'engagement en 2005 de 20 MEUR à prélever sur le budget de la CE pour contribuer au redressement économique et au rétablissement social, tout en reconnaissant que le gouvernement russe doit jouer le rôle principal pour parvenir au règlement pacifique et durable du conflit et au redressement socio-économique régional. Le Kremlin prétend avoir investi quelque 2 milliards EUR rien qu'en Tchétchénie au cours des cinq dernières années.

Cependant, rien ne prouve encore que l'instabilité peut être contenue. Plusieurs incidents terroristes ont eu lieu sur le territoire russe ces dernières années, notamment le bombardement d'immeubles à appartements à Moscou et au célèbre siège de Beslan. L'UE craint particulièrement, surtout depuis les événements de l'automne 2005 à Nalchik, que l'instabilité s'étende à d'autres parties du nord du Caucase. Vu le contrôle relativement fragile exercé par les autorités russes sur une fédération tentaculaire et multiethnique, un autre conflit régional ou infrarégional ne peut être exclu.

La Russie soutient le traité de non-prolifération et coopère avec l'AIEA. Elle est membre du régime de contrôle de la technologie des missiles, des programmes de réduction de la menace coopérative et de partenariat global, et du partenariat global G8 contre la propagation des armes nucléaires et des engins de destruction massive. Les agences nationales de contrôle des exportations ont été renforcées sous le président Poutine.

### **3.3. Justice, liberté et sécurité**

Ces dernières années, la Russie est devenue un pays d'origine, de transit et de destination pour les migrants. Plus de 80% des migrants clandestins proviennent de pays de la CEI ; les autres émanent de Chine, d'Asie du Sud-Est et d'Afrique. Selon les estimations actuelles, la Russie compte entre 5 et 6 millions d'immigrants clandestins. Si cet afflux net compense la diminution de la population depuis 1989, l'immigration légale a, pour sa part, été sévèrement limitée malgré l'augmentation des besoins de main d'œuvre. Lorsque le gouvernement a fait de la politique de l'immigration une priorité en 2002, des quotas variables ont été introduits pour les travailleurs étrangers et des efforts ont été déployés pour faire sortir les clandestins de l'ombre (la Russie n'a toutefois pas signé les conventions de l'OIT sur les travailleurs migrants, préférant se charger des régularisations de sa propre initiative). Une nouvelle loi sur la citoyenneté et la loi sur le statut légal des citoyens étrangers ont été adoptées, renforçant les exigences pour l'acquisition de la citoyenneté russe. Ceci s'est soldé par le renforcement des contrôles, notamment pour les citoyens des pays de la CEI, et une diminution de l'immigration depuis 2002, principalement de Russes ethniques en provenant de la CEI et des États baltes.

Plus récemment, des appels à la libéralisation de la politique d'immigration russe ont été lancés afin de tenir compte de la baisse continue de la population russe et des besoins d'une économie en pleine expansion. Les appels à la révision de la politique d'immigration s'intensifient. Le Kremlin préparerait un projet de législation qui servirait de fondement à une nouvelle politique de migration, pouvant inclure une amnistie à grande échelle. Le Service fédéral de la migration a commencé à expérimenter la légalisation de travailleurs immigrants.

L'UE et la Russie préparent actuellement la ratification des accords relatifs à la réadmission et à l'assouplissement des formalités de délivrance des visas, signés en mai

2006, lors du sommet UE-Russie. En ouvrant la perspective de déplacements et de contacts simplifiés entre la Russie et l'UE, tout en garantissant une coopération plus efficace dans la lutte contre la migration illégale, les accords touchent le noyau même de l'espace commun.

La législation russe mettant en œuvre la convention des NU relative au statut des réfugiés accorde à un demandeur d'asile un délai de 24 heures seulement pour introduire une demande. En attendant qu'il soit statué sur leur requête, les demandeurs d'asile ne reçoivent pas les papiers nécessaires les autorisant à rester sur le territoire russe, ce qui les rend vulnérables à l'expulsion en tant qu'immigrants clandestins. Au cours de cette période, qui peut durer un ou deux ans, le demandeur ne dispose d'aucun autre droit légal et ne peut travailler ou bénéficier d'une assistance médicale de l'État. Les installations publiques pour demandeurs d'asile sont minimales. La Russie garde un statut d'observateur auprès de l'OIM, mais ne semble pas intéressée à devenir membre à part entière.

Des mesures ont été prises pour améliorer la délimitation et le contrôle des frontières russes, bien qu'il subsiste d'importantes zones non délimitées le long de la grande frontière avec le Kazakhstan. Le renforcement de la gestion des frontières et des contrôles aux frontières apparaît nécessaire d'une manière générale. En décembre 2004, le président Poutine a annoncé de nouvelles mesures visant à améliorer le service des gardes-frontières de Russie, qui devrait être pleinement opérationnel sur une base professionnelle, non militaire, d'ici 2008.

Le gouvernement a l'intention de moderniser ses mesures d'émission de passeport de façon à y inclure des données biométriques à partir de 2006, et a témoigné un intérêt dans le développement de la coopération dans ce domaine avec l'UE. C'est à Kaliningrad que seront délivrés les premiers passeports biométriques. Mais les nouveaux passeports ne supprimeront pas le problème des identités multiples si la corruption auprès des autorités délivrant des passeports n'est pas sérieusement combattue.

Tous les documents et exposés récents sur la sécurité nucléaire placent la prolifération des armes de destruction massive et le terrorisme international en tête de liste des préoccupations de sécurité de la Russie.

### **3.4. Politique économique**

Le Kremlin s'étant fixé pour objectif de doubler le PIB russe d'ici 2010, le défi consistera à combiner la stabilité macroéconomique et budgétaire à la diversification économique après la réforme du secteur de l'énergie et de la réforme structurelle, voire de l'intégration plus large de la Russie dans l'économie mondiale. La Russie est le cinquième partenaire commercial de l'UE, tandis que l'UE est le principal partenaire commercial de la Russie. Au vu de la croissance économique rapide de la Chine et de l'Inde, une intégration économique plus étroite entre l'UE et la Russie présente un intérêt pour les deux partenaires.

Le gouvernement fédéral a, dès lors, souligné son désir de resserrer ses liens avec l'UE. L'établissement progressif de l'espace économique commun devrait rapprocher l'objectif ultime d'une zone de libre-échange. Certains progrès sont réalisés sur divers aspects du dialogue réglementaire et des discussions sont en cours dans le domaine de l'agriculture, de la pêche et des questions vétérinaires. L'agenda du commerce bilatéral

au cours de la période à venir sera déterminé en grande partie par l'adhésion de la Russie à l'OMC, qui devrait intervenir dans un avenir proche, et les engagements bilatéraux et multilatéraux correspondants envers la libéralisation.

Les décideurs politiques russes ont annoncé, à diverses reprises, que la diversification de l'économie est l'un de leurs principaux objectifs, et ils devront continuer à accorder une attention à l'établissement d'un environnement plus transparent et prévisible pour les affaires et les investissements. Une nouvelle stratégie pour l'implication étrangère dans l'économie et une nouvelle politique de concessions sont en cours d'élaboration; la Russie a sérieusement besoin de la technologie et de l'expertise étrangère. Il existe toutefois un risque que la tendance actuelle au contrôle des secteurs stratégiques de l'économie par l'État s'étende aux secteurs plus dynamiques. Actuellement, les fractions du gouvernement qui sont intéressées par la réforme économique n'ont pas le vent en poupe. Le danger est que la Russie tombe dans le piège de devenir un pétro-État, autrement dit un État présentant un retard économique et technologique qui est utilisé comme source d'approvisionnement en matières premières destinées à l'UE et la Chine.

### *Énergie*

En 2003, la Fédération a approuvé une stratégie de l'énergie jusqu'en 2020 qui a été élaborée en consultation avec l'UE et reflète, dans une très grande mesure, les développements intervenus dans les réflexions de l'UE concernant l'énergie. Elle envisage pour le gouvernement un rôle de régulateur et de garant d'un environnement propice aux investissements plutôt que celui d'acteur sur le marché lui-même. Les recettes produites par les matières premières ont toutefois amené le gouvernement à ralentir la démonopolisation et la réforme du marché de l'énergie russe. La réforme du secteur du gaz, en particulier, est lente, tandis que la nouvelle loi sur le sous-sol et un manque général de transparence accordent une pause aux investisseurs. Il existe une tendance claire à une mainmise plus forte de l'État sur l'industrie des hydrocarbures.

La Russie a été pendant quelques années un fournisseur fiable d'énergie pour l'Union européenne (bien que la crise début 2006 des exportations de gaz russe vers l'Ukraine en particulier ait provoqué un certain climat de nervosité). Les produits énergétiques représentent plus de 60 % des exportations de la Russie vers l'UE, soit le quart de la consommation totale de gaz et de pétrole de l'UE. La Russie est aussi pour l'UE l'un de ses principaux fournisseurs de combustibles nucléaires. Les deux parties ont nettement intérêt à améliorer la sécurité énergétique et la stabilité du prix sur le continent.

Bien que les niveaux de production énergétique actuels soient impressionnants, les besoins en capitaux nouveaux ont été estimés à 560-650 milliards d'euros d'ici à 2020 afin que la croissance du secteur puisse se maintenir et continuer à soutenir l'économie russe. En plus de son grand marché intégré, l'UE peut offrir des capitaux et des technologies nouvelles, notamment renouvelables, pour la production, la consommation et le rendement énergétiques (en effet, la Russie consomme 4 à 5 fois plus d'énergie par unité de PIB que d'autres pays au climat similaire).

Dans le secteur de l'électricité, le potentiel de coopération reste, en grande partie, inexploité. La réforme du monopole de l'électricité du SEU, qui vise à créer des marchés concurrentiels pour la production, la vente en gros et la vente au détail de l'électricité, en est toujours au stade de la préparation. La faisabilité d'une interconnexion des réseaux d'électricité de l'UE et de la Russie est en cours d'examen.

Cette interconnexion exigerait une réciprocité et des conditions égales d'accès au marché et à l'infrastructure, ainsi que des normes dans le domaine de la protection de l'environnement et de la sécurité.

L'UE continue de militer pour que la première génération des centrales nucléaires russes soit remplacée et pour que l'accent soit mis sur d'autres formes d'énergie. L'UE fait également campagne pour une intensification du dialogue avec la Russie sur les questions de sécurité nucléaire et elle espère parvenir à un accord sur le commerce des matières nucléaires.

La Russie entend profiter de la mise en œuvre précoce du protocole de Kyoto. Celui-ci offre une possibilité importante de coopération et d'investissement dans l'efficacité énergétique où il existe un potentiel énorme d'amélioration. La stratégie officielle de la Russie en matière d'énergie prévoit une réduction de 45% dans l'intensité de l'énergie d'ici 2020 qui est estimée actuellement au triple de celle de l'UE.

### *Transports*

S'interrogeant sur l'importance des questions liées aux transports, en particulier depuis l'adhésion des nouveaux États membres de l'Est en 2004, l'UE et la Russie ont signé, en octobre 2005, un protocole d'accord portant sur la création d'un dialogue sur le transport, structuré autour de cinq groupes de travail : les stratégies de transport et les partenariats publico-privés, la sécurité des transports, le transport aérien, le transport maritime, mer-rivière et fluvial intérieur, et le transport par route et par rail. L'accent est mis sur l'extension des principaux axes des réseaux de transport transeuropéens vers la Russie et sur d'autres mesures pour améliorer les flux de transport.

En décembre 2003, la Russie a annoncé un programme fédéral pour l'amélioration et la modernisation de son système de transport pour que les services de transport russes deviennent l'un des principaux services d'exportation du pays. Le programme allie une combinaison de stratégies à un budget de 60 milliards de dollars rien que pour la période de 2006-2008.

Un programme fédéral ciblé portant sur le développement des couloirs internationaux de transport ferroviaire a été adopté en 2001 (budget : 50 milliards \$). Ses priorités sont la restructuration et la libéralisation. L'intensification de l'électrification, l'introduction de trains grande vitesse et l'amélioration des installations transfrontalières et des procédures d'inspection douanière sont envisagées ainsi que l'extension du chemin de fer transsibérien jusqu'à Pusan (Corée) afin de créer une route pacifique concurrentielle vers l'Europe. Un défi important pour l'UE et la Russie reste l'augmentation de l'interopérabilité de leurs systèmes ferroviaires.

Le développement futur du marché de l'aviation dépendra, en grande partie, du régime réglementaire qui sera adopté et de la modernisation aérienne. Cette dernière sera fonction, en particulier, du développement des bons cadres bancaires, fiscaux et financiers pour permettre aux compagnies aériennes russes d'accéder à des avions concurrentiels et modernes. La Russie a conclu des accords aériens bilatéraux avec la quasi-totalité des États membres, tandis que la Commission a sollicité un mandat pour négocier un accord global avec la Fédération. Une coopération accrue portant sur la convergence réglementaire, la coopération industrielle et l'accès au marché pourrait générer d'importants bénéfices mutuels. La question des taxes sibériennes de survol – dans le cadre des négociations d'adhésion à l'OMC, la Russie s'est engagée à réduire

progressivement les taxes discriminatoires d'ici décembre 2013 – continuera d'influencer les relations jusqu'à l'apparition d'une perspective claire de solution.

Si les axes routiers russes sont à même d'absorber les augmentations prévues du volume de trafic, il sera nécessaire de créer un cadre d'investissement et de récupération des coûts. Dans un avenir prévisible, les opérations de fret routier entre l'UE et la Russie se poursuivront dans le cadre du système de facilité de transit TIR. La Commission et l'Union internationale des transports routiers se disent toutes deux préoccupées par le nombre de plaintes, éventuellement frauduleuses pour certaines, qui sont enregistrées dans le cadre du régime de garantie financière prévu dans le système. La Russie s'est dite très désireuse d'adhérer à la convention sur le transit, bien que le développement de la capacité administrative et technique nécessaire puisse prendre un certain temps. Un autre objectif de la Russie est l'introduction d'un certificat unique valable pour la circulation des marchandises dans une vaste région géographique incluant notamment les CEI, l'UE et les pays candidats. À plus brève échéance, l'amélioration simple des points et procédures de passage aux frontières routières, en particulier avec l'UE, engendrerait une augmentation des volumes d'échanges et une réduction des coûts.

Une demande formulée de longue date par l'UE pour garantir l'accès réciproque aux systèmes de transport par voie fluviale intérieure (rivières et canaux) par les opérateurs de part et d'autre reste sans réponse.

#### *Télécommunications*

Le programme fédéral cible pour une Russie électronique 2002-2010 – eRussia – démontre clairement l'intention du gouvernement de poursuivre la transformation de la Russie en une société de l'information basée sur les connaissances, ainsi que la libéralisation complète du secteur des télécommunications et le développement d'un cadre réglementaire neutre sur le plan de la technologie et ouvert à la concurrence, mis en œuvre par une autorité de régulation nationale indépendante. La Russie continuera probablement à faire campagne pour l'interopérabilité des réseaux (y compris des réseaux de recherche) et des services (notamment des services d'e-commerce et des signatures électroniques) entre l'UE et la Russie.

#### *Science et technologie, recherche et développement*

Le Président a approuvé les principes de base de la politique de la Fédération de Russie dans le domaine des sciences et de la technologie jusqu'en 2010 et au delà. Diverses fondations privées ont été instituées afin de déplacer les fonds de l'Académie des sciences actuelle, qui met l'accent sur les institutions et organisations, vers un système de financement davantage basé sur le chercheur ou l'équipe. Un nouveau régime de DPI devra être défini afin d'encourager le transfert de technologie vers le secteur commercial. La communauté scientifique russe continue cependant de fonctionner de manière centralisée; des modifications de la législation et un réexamen du rôle de l'Académie des sciences seront donc nécessaires pour que la coopération puisse progresser à long terme.

Deux objectifs de la politique internationale de l'UE dans le domaine des sciences et de la technologie s'appliqueraient naturellement aux relations avec la Russie : soutenir la compétitivité européenne à travers des partenariats stratégiques avec des pays tiers et amener les meilleurs scientifiques des pays tiers à travailler dans et avec l'Europe. S'ajoute à ces objectifs celui de traiter des problèmes spécifiques auxquels des pays tiers sont confrontés ou qui ont un caractère mondial. La consolidation plus poussée d'une

zone de recherche européenne créera un grand espace intellectuel, scientifique et culturel qui permettra à la Russie de faire de plus en plus partie d'une macrorégion économique concurrentielle et attrayante, basée sur les connaissances.

Dans l'espace, le gouvernement russe a engagé le budget nécessaire à la modernisation de son système de navigation par satellite, GLONASS, dans le but de pouvoir également offrir des services civils à l'avenir. Des discussions sont en cours sur l'intensification de la coopération entre GALILEO et GLONASS afin d'assurer une complémentarité et une interopérabilité maximales, de même que sur l'ouverture de marchés supplémentaires pour des applications, le partage de positions dans les négociations internationales et la participation de firmes et organisations russes et européennes dans GALILEO et GLONASS respectivement.

### **3.5. Politique sociale**

Un programme de modernisation de l'enseignement a été adopté en septembre 2001. Prévu pour durer jusqu'en 2010, le programme insiste sur l'adoption d'une stratégie de réforme de l'enseignement à long terme qui couvrira les niveaux primaire, secondaire et tertiaire de l'enseignement. Couplé à une intention d'accroître les dépenses éducatives jusqu'à un niveau de 4,5% du PIB en 2006, le programme poursuit, entre autres objectifs clés, la fourniture d'un plus grand accès à l'enseignement, le développement du contenu et de la qualité de l'enseignement et l'efficacité et l'efficacités globales dans un contexte actuel de surcapacité. Un autre défi consistera à maintenir la qualité globale de l'enseignement tout en cherchant à déléguer la responsabilité financière et la responsabilité de gestion de la fourniture des services pédagogiques. Bien que des investissements en ressources éducatives et humaines soient généralement en hausse, la mise en œuvre du programme de modernisation s'est révélée faible à ce jour et un plan d'action révisé couvrant les années 2006 à 2010 devrait être adopté. Une nouvelle stratégie et un nouveau plan d'action d'apprentissage tout au long de la vie sont en cours de préparation au cours de la même période. La Russie a souscrit au processus de Bologne et s'est déclarée intéressée par une coopération avec l'UE dans le domaine de l'apprentissage des langues.

D'importantes réformes structurelles ont également été entamées dans les secteurs de la santé, du logement et d'autres domaines sociaux. Il est prévu d'allouer 1 milliard de dollars au traitement et à la prévention du VIH/SIDA au cours des cinq prochaines années.

### **3.6. Politique environnementale**

La politique et les problèmes environnementaux russes ont un impact direct sur les États membres de l'UE et sur les pays candidats : il faut donc s'attendre à ce que l'importance des questions environnementales pour les relations entre l'UE et la Russie augmente.

La Fédération de Russie a ratifié le protocole de Kyoto en 2004, ce qui a permis son entrée en vigueur. Au titre de ce protocole, la Russie a la possibilité de tirer un certain profit économique du marché international des émissions et des projets de mise en œuvre conjoints. La politique russe concernant le changement climatique pour les années 2008 -2012 sera définie par la façon dont elle décide d'appliquer le protocole et la façon dont elle envisage d'allouer et d'utiliser ses quotas d'émission excédentaires. Alors qu'un groupe de travail euro-russe sur les changements climatiques a été institué, la Russie ne s'est pas engagée à participer à un arrangement mondial après 2012 et a, en effet, déclaré ouvertement que si la Chine et l'Inde continuent de bénéficier des

avantages de Kyoto sans endosser la responsabilité de leurs propres émissions, elle se verrait contrainte de revoir sa propre approche.

La Russie est la principale source extérieure d'approvisionnement en bois de l'UE. En 2004, elle a lancé un processus ministériel de gouvernance et d'application du code forestier pour l'Europe et l'Asie du Nord dans le but, d'une part, de lutter contre les abattages et le commerce illégaux et, d'autre part, d'améliorer la gestion des forêts. Un nouveau code forestier a été élaboré et est depuis quelques années en cours d'examen par le gouvernement et la Douma. La nouvelle législation devrait clarifier la question de la propriété forestière et des droits des utilisateurs ainsi que le partage des responsabilités entre les autorités, les propriétaires et les utilisateurs, y compris les populations indigènes.

La Russie participe à l'initiative européenne dans le domaine de l'eau dans les pays d'Europe orientale et d'Asie centrale, qui est destinée à servir de fondement et de catalyseur pour des actions futures dans l'intérêt d'une approche intégrée de la gestion des ressources en eau.

Le gouvernement a souligné l'importance de la destruction des armes chimiques et du démantèlement des sous-marins nucléaires russes.

### **3.7. Conclusion**

Le partenaire russe a réagi initialement avec une certaine lenteur aux propositions de l'UE concernant la mise en œuvre des feuilles de route pour les espaces communs, ce qui s'explique probablement, du moins en partie, par sa réticence à évoluer rapidement dans les domaines impliquant une libéralisation politique ou économique. Certains signes laissent entrevoir que l'UE va devoir faire preuve de ténacité et maintenir la pression pour parvenir à la mise en œuvre des espaces communs au cours des années à venir.

## **4. LA SITUATION POLITIQUE, ECONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTALE**

### **4.1. Politique et gouvernance**

Une bureaucratie puissante, de plus en plus dominée par le Kremlin et considérée généralement comme très corrompue, un système juridique qui paraît aux yeux de certains entaché de partialité politique, des services chargés de faire appliquer la loi répressifs et puissants et une société civile relativement faible caractérisent la Russie. La situation des droits de l'homme en Russie reste particulièrement préoccupante malgré les engagements internationaux auxquels la Fédération a souscrit, et d'autant plus qu'il ne reste aucun média russe indépendant pour en parler. Les citoyens russes ne sont en général pas sensibles aux questions découlant des droits civiques ou politiques.

Le pouvoir est de plus en plus concentré au sein de l'administration présidentielle. La Douma reste passive et le rôle de la toute nouvelle chambre publique par rapport à la Douma elle-même n'est pas clair. L'inquiétude de nombreux observateurs suite au récent changement de la Constitution et de la position du pouvoir judiciaire en particulier va croissant.

Le président a fait savoir qu'il ne cherchera pas à obtenir un troisième mandat à l'expiration du second, en 2008 (ce qui nécessiterait un changement de la Constitution),

mais l'opposition politique reste faible et indisciplinée. La rivalité politique entre les partis semble être un masque pour dissimuler la lutte entre clans rivaux afin d'obtenir le contrôle des richesses nationales.

## **4.2. L'économie**

Depuis le crash financier de 1998, l'économie russe enregistre des taux de croissance élevés et sa situation macroéconomique est positive. L'économie reste toutefois largement tributaire de l'exportation d'un nombre limité de ressources naturelles, principalement les hydrocarbures et les métaux. À l'instar d'autres économies dominées par les produits pétroliers, dont certaines ont traversé une crise économique sévère ces dernières années, la Russie est particulièrement vulnérable aux chocs extérieurs liés au manque de diversification, à la volatilité des marchés financiers et des flux de capitaux et à la fragilité de son secteur des services financiers. Un secteur des PME insuffisamment développé, combiné à un manque de concurrence et de concentration, gêne l'innovation et la diversification.

La richesse actuelle de l'économie est telle que le gouvernement ne se sent plus contraint de mener des réformes à bien. Les réformes de marché entreprises ont ralenti ces dernières années, n'ont pas été suffisamment loin ou n'ont même pas commencé du tout. Cette constatation vaut également pour l'administration faible et inefficace de l'État lui-même. La Russie se trouve au même niveau que l'Albanie sur l'échelle de la corruption de Transparency-International et un rapport publié par l'INDEM en 2005 avance que les hommes d'affaires russes versent 3 milliards de dollars de pots-de-vin annuellement.

La baisse de la croissance en 2004 et les réductions prévues pour les années à venir sont imputables en grande partie à un ralentissement de la croissance des secteurs industriels, en particulier ceux du pétrole et du gaz. Compte tenu des taux de natalité en baisse, de la mortalité élevée et des mauvais indicateurs dans le domaine de la santé et de l'enseignement, les perspectives à long terme sont incertaines. L'on ignore si l'intention actuelle du gouvernement est de vivre avec les énormes rentrées actuelles de liquidités et d'utiliser en même temps l'extraordinaire richesse générée par les ressources naturelles russes pour réaliser les investissements colossaux nécessaires à la fois aux infrastructures publiques et à la diversification de l'économie.

## **4.3. L'environnement**

Plus de 20% des ressources d'eau douce et des forêts du monde se trouvent en Russie, et la biodiversité est particulièrement riche dans les grands espaces de Sibérie qui sont, pour ainsi dire, toujours vierges. La forêt boréale russe est considérée comme un très grand absorbeur des gaz à effet de serre.

La Russie est toutefois confrontée à un nombre de défis environnementaux mondiaux, régionaux et transfrontaliers. La Russie possède les plus grandes réserves forestières au monde, mais la gestion durable des forêts est menacée par les abattages illégaux qui, d'après les estimations, représentent plus de la moitié des abattages à l'est de l'Oural. Les autres risques liés à l'environnement sont notamment les problèmes de santé humaine découlant de la pollution de l'eau et de l'air (en particulier dans les zones industrielles et les zones urbaines à forte densité de population), la mauvaise gestion des déchets (notamment radioactifs), la dégradation des ressources naturelles et la disparition des écosystèmes et de la biodiversité, et l'assèchement de la mer Aral. Une grande partie de la production pétrolière est exportée par des pétroliers. Un tiers environ

du trafic de pétroliers de Russie vers les eaux de l'UE transite par la mer Baltique, tandis que l'utilisation de navires monocoques reste financièrement très attrayante. La mer de Barents, la mer Noire et la mer Caspienne sont également menacées de pollution.

## 5. APERÇU DE L'AIDE PASSEE ET ACTUELLE

### 5.1. Aide passée et actuelle

Le programme TACIS est le plus grand programme d'assistance technique à la Fédération. Plus de 2,7 Mrd EUR de projets ont été mis en œuvre depuis 1991. Le programme a été traditionnellement justifié par la nécessité de faciliter, voire d'encourager, la transition vers une économie de marché et la démocratie. L'aide antérieure s'est davantage concentrée sur les défis économiques de la transition et de la restructuration. Avec des niveaux de 50 Mio EUR par an ou plus, l'aide actuelle vise en priorité la réforme institutionnelle, juridique et administrative, l'aide au développement économique et au secteur privé et l'aide destinée à atténuer les conséquences sociales de la transition.

L'oblast de Kaliningrad a bénéficié de dotations particulières (25 Mio EUR), tout comme le nord du Caucase (20 Mio EUR). Ce dernier programme vient s'ajouter aux 172 Mio EUR d'aide humanitaire accordée par ECHO à cette région troublée depuis le début du second conflit. (Un financement a également été réservé aux actions de déminage en Tchétchénie mais vu les conditions d'insécurité qui y règnent actuellement, il n'a pas encore été possible de l'utiliser.)

Bien que l'allocation des fonds ait dû respecter à ce jour les priorités établies au titre du règlement TACIS, l'examen des dotations antérieures à la lumière des espaces communs se révèle instructif.

L'important soutien apporté à la réforme de l'administration publique au titre de TACIS a été utile pour l'espace économique commun. L'annexe 5 fournit une représentation sous forme de diagrammes des projets TACIS dans ce domaine. Des efforts ont été réalisés afin de promouvoir la convergence réglementaire et soutenir les échanges commerciaux (adhésion à l'OMC, contrôles vétérinaires/phytosanitaires, modernisation des douanes, droits de propriété intellectuelle et investissements en général).

Une assistance et des conseils techniques ont été fournis aux autorités fédérales, ainsi qu'à un certain nombre d'autorités régionales dans divers autres secteurs présentant un intérêt pour l'espace économique commun :

- **Énergie** : politique énergétique, normes techniques ; modernisation du réseau de distribution du gaz et du pétrole ; électricité et marchés de l'énergie, réforme des entreprises de distribution d'énergie;
- *Questions environnementales* : normes et réforme environnementales (notamment dans le contexte de Kyoto), efficacité énergétique, énergies renouvelables et petites centrales hydroélectriques, système de sécurité anti-marée noire pour la Mer baltique ;
- *Infrastructures* : gestion/développement des routes et des ports ; installation d'une station de traitement des eaux usées à Saint-Pétersbourg.

Dans le secteur privé, des tentatives ont été faites pour faciliter la fourniture de crédits aux petites entreprises et soutenir les PME, notamment les sociétés orientées vers les exportations. Un soutien a été apporté au secteur du tourisme russe. Plus récemment, une attention a été accordée au secteur financier, au secteur bancaire et au secteur des assurances, ainsi qu'à l'amélioration du climat des affaires d'une manière plus générale.

Ainsi, alors qu'un soutien important a été apporté, ces dernières années, dans des domaines couverts aujourd'hui par l'espace économique commun, la feuille de route introduit plusieurs nouvelles activités qui n'ont pas été financées antérieurement.

Plusieurs projets de taille, présentant un intérêt pour l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice, ont vu le jour ces dernières années. L'annexe 6 donne une présentation de ces projets et témoigne de l'étendue plutôt vaste des domaines dans lesquels des projets ont déjà été financés dans le cadre de TACIS. Ces projets pourraient maintenant être étendus. Des travaux financés par TACIS sur l'élaboration d'une législation relative à l'immigration ont également eu lieu.

Quelque 7 Mio EUR sont fournis chaque année pour soutenir les organisations de la société civile, notamment pour des projets en rapport avec l'environnement et des activités destinées à promouvoir une culture de démocratie et de respect des droits de l'homme.

Plutôt rares sont les projets actuels se rapportant à l'espace commun de sécurité extérieure, mais ils incluent des activités visant à encourager la conversion des anciens territoires militaires à des fins civiles et à améliorer le contrôle des exportations des biens à double usage. Des études de cadrage ont été entreprises dans le domaine de la non-prolifération de l'armement et du désarmement. Quelque 18 Mio EUR ont été consacrés à la destruction de stocks d'armes chimiques, en coopération avec les programmes des États membres.

Pour l'espace commun de recherche, d'éducation et de culture, la Russie participe à quelques programmes communautaires, notamment aux programmes cadres de recherche et développement, ainsi qu'aux programmes TEMPUS, Erasmus Mundus et Jeunesse.

La coopération au titre du sixième programme cadre de recherche et de développement (y compris INTAS) s'est révélée particulièrement positive dans un nombre de domaines portant sur la compétitivité, entre autres, les matériels et les nanotechnologies, la technologie de l'information, l'aéronautique, l'espace et les changements climatiques, et ITER. Le Centre international pour la science et la technologie, financé par la CE, a joué un rôle important pour canaliser les talents des anciens scientifiques et ingénieurs en armement de destruction massive vers des fins civiles.

Depuis 1994, un peu moins de 200 universités russes ont participé au programme TEMPUS en mettant l'accent, depuis Bologne, sur la convergence des programmes et qualifications universitaires. Avec une vingtaine de projets européens conjoints sélectionnés chaque année pour un financement, le programme TEMPUS a acquis ses lettres de noblesse en Russie. La formation professionnelle et la formation à la gestion, de même que les échanges soutenus, comme TEMPUS, par la Fondation européenne pour la formation ont également joui d'un certain soutien de la CE. Le nombre d'étudiants russes bénéficiant d'une bourse Erasmus Mundus est relativement élevé par comparaison avec d'autres pays, même si par rapport à l'effectif inscrit dans l'enseignement tertiaire en Russie, ce nombre pourrait certainement être augmenté.

D'autres contributions à un espace commun dans le domaine de l'enseignement et de la culture se sont concrétisées par un programme de bourses destinées au personnel de l'administration publique russe et par le soutien à la création d'un Institut d'études européennes.

Plus de 40% des projets TACIS engagés en 2005 contribueront à la création de l'espace économique commun et 25% environ à l'espace commun de recherche, d'éducation et de culture (15% supplémentaires de l'aide disponible iront à Kaliningrad). Des fonds relativement peu élevés sont destinés à soutenir l'espace commun de sécurité extérieure en particulier.

Concernant la sécurité nucléaire, un peu moins de 100 Mio EUR ont été engagés rien qu'au cours des trois dernières années dans le but de promouvoir la sécurité dans les centrales nucléaires russes et la gestion des déchets nucléaires (en particulier dans le nord-ouest de la Russie).

La Russie est également éligible à la coopération régionale et aux programmes transfrontaliers et de voisinage. Ce pays s'est toutefois montré quelque peu réticent à l'idée d'être impliqué sur la même base que les pays du voisinage.

## **5.2. Enseignements tirés**

Selon une récente évaluation du règlement TACIS, l'avantage comparatif du programme réside, en partie, dans la ligne politique claire qui le sous-tend. Vu qu'il fournit un financement à grande échelle sur une longue période et qu'il est généralement possible de garantir un financement complémentaire en cas de besoin, TACIS a aidé à donner une impulsion réelle vers la transition et la réforme. Destiné à soutenir des objectifs stratégiques clairs de manière flexible, l'IEVP devrait, à l'instar de TACIS, rencontrer un certain succès en Russie.

Mais, si certains éléments prouvent que les conseils et le soutien apportés par TACIS aux réformes institutionnelles et administratives en Russie dans un certain nombre de secteurs ont porté leurs fruits – l'équipe d'évaluation a été jusqu'à dire que le soutien s'est révélé « constamment pertinent et d'une grande influence » –, l'évaluation a également montré que les projets TACIS ont eu tendance à rester isolés et trop éparses. Ils ont, en plus, eu tendance à être conçus conformément à une analyse très peu rigoureuse du contexte sectoriel général. L'accent a été mis davantage sur les activités et les résultats plutôt que sur les objectifs sectoriels, et sur une adhésion trop stricte aux modalités de la mise en œuvre. Ces observations sont cohérentes avec celles du rapport 2005 de la Cour des comptes sur l'application de TACIS en Russie, qui a mis en évidence une tendance à l'imprécision des objectifs découlant de problèmes au niveau du stade de l'identification, de la conception et de la planification, la Cour critiquant également le faible niveau d'implication des contreparties russes du projet et des DG responsables au stade de la conception. L'évaluation et l'audit ont indiqué qu'en raison d'un mauvais état de préparation, les projets n'atteignaient parfois pas leurs objectifs généraux de réforme ou ne les atteignaient que partiellement.

Le rapport de la Cour des comptes a montré que la réussite du programme TACIS a été compromise, du moins au cours des dernières années, par le manque de vision claire, partagée avec le gouvernement, sur le développement souhaitable pour la Russie. Les évaluations 2000 et 2004 de TACIS ont suggéré que les administrations partenaires du pays ont l'impression que la Commission ne les considère pas vraiment comme des partenaires, les États qui ont réalisé les plus grands progrès vers la transition

économique, notamment la Russie, doutant à présent de la valeur de TACIS (selon la dernière évaluation, un quart des projets TACIS enregistrent de mauvais résultats en termes de pertinence ou de durabilité). L'administration russe a montré des signes de plus en plus clairs d'impatience concernant l'approche constante suivie par la Commission européenne pour l'« aide au développement » et a indiqué sa préférence pour une relation plus symétrique, mettant davantage l'accent sur la coopération que sur l'assistance.

L'implication russe dans les programmes de coopération transfrontalière, les programmes de voisinage et les programmes régionaux de l'UE au titre de la nouvelle politique de voisinage a été décevante. Ceci peut s'expliquer par le fait que la Russie n'a pas apprécié d'être mise sur un pied d'égalité avec des États voisins, plus petits. L'établissement d'espaces communs, en reconnaissance du partenariat stratégique, devrait aider à vaincre les hésitations russes. On espère, en effet, que la Russie jouera, s'il y a lieu, un rôle de leader dans les programmes de coopération régionale.

Dans l'intérêt d'un plus grand engagement de la Russie dans la coopération financière, une attention particulière devra être portée au développement d'interventions sur la dotation nationale, dans un esprit de plus grande égalité. La Russie s'est plainte, plutôt ouvertement, que les grandes équipes internationales de consultants du secteur privé peuvent se montrer lentes, insensibles et inefficaces (le gouvernement a une préférence marquée pour les conseils politiques et le soutien fournis par les fonctionnaires des États membres). Les interventions de plus petite envergure, entreprises pour répondre explicitement aux demandes de conseils ou d'échanges formulées par la Russie, sont souvent les plus efficaces. Ceci s'explique par le fait qu'elles ne sont pas considérées comme étant imposées, mais plutôt comme répondant clairement et de manière flexible aux préoccupations politiques russes. L'engagement envers l'application de tels conseils politiques est généralement plus grand au niveau régional qu'au niveau fédéral, et la création de bureaux de soutien locaux dans certaines régions a permis un dialogue constructif, notamment avec d'autres donateurs, dans une diversité de domaines politiques. Lorsque la Russie se sent considérée comme un véritable partenaire, comme dans le cas du partenariat pour l'environnement dans le cadre de la dimension septentrionale, son engagement ne fait aucun doute, au point même qu'elle engage d'importantes ressources. L'un des projets récents les plus réussis, touchant la formation du personnel de la Banque centrale, comportait un important cofinancement russe.

L'évaluation recommande, chaque fois que cela s'avère possible, d'adopter l'approche à l'échelle sectorielle, négociée dans un esprit de partenariat, de préférence à l'approche par projet. Ceci améliorerait l'engagement du bénéficiaire, l'impact et la durabilité (une autre recommandation, à première vue paradoxale, est que les microprojets financés au titre de programmes de subventions peuvent se révéler excessivement efficaces, s'ils sont judicieusement sélectionnés ; la Cour des comptes a également fait remarquer que les projets qui ont rencontré le plus de succès étaient les petits projets poursuivant des objectifs clairs et simples).

La négociation de la coopération financière avec Kaliningrad et l'aide accordée au nord du Caucase n'ont pas été sans arrière-pensées. Bien que le Kremlin ait témoigné de la reconnaissance pour la solidarité dont a fait preuve l'UE pour permettre au nord du Caucase de se redresser, la Russie est sensible à toute suggestion d'ingérence de l'UE dans les régions périphériques de la Fédération.

Les projets de la Commission pour soutenir la société civile ont eu tendance à considérer la démocratie et les droits de l'homme comme étant leur objectif déclaré. Or, les citoyens russes sont généralement déçus par l'expérience démocratique depuis 1991 et considèrent la démocratie comme un concept abstrait, relativement vide de sens dans leur vie quotidienne. L'expérience a montré que les projets de la société civile concentrés sur des questions se rapportant à la vie de tous les jours, menés en coopération avec le gouvernement régional en vue, par exemple, d'améliorer les services communautaires, semblent avoir le plus d'impact en termes tant d'amélioration des services que d'implication des populations locales dans le processus démocratique. Des efforts devront être fournis cependant pour inverser la tendance à accorder un financement disproportionné aux organisations étrangères de la société civile plutôt qu'aux organisations de la société civile russe.

La Commission poursuit ses évaluations du programme TACIS en ce qui concerne les interventions organisées dans le secteur de la gouvernance, dans le domaine de l'eau et des transports, dans le secteur privé et dans le domaine des bourses d'étude. Il est possible que des enseignements doivent être tirés de ces évaluations comme des diverses évaluations menées au niveau des projets.

### **5.3. Autres donateurs**

La Russie n'étant pas considérée comme un pays en développement, le nombre de donateurs est relativement limité. Les principaux sont la Banque mondiale et le PNUD, les États-Unis et le Canada et, parmi les pays de l'UE, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni. Les agences des NU travaillent principalement dans les régions plus défavorisées et enclines aux conflits, notamment dans le nord du Caucase.

Avec un budget de 100 Mio EUR par an, le programme d'USAID se centre sur le secteur privé et la démocratie, et sur des interventions dans le secteur de la santé par l'intermédiaire d'ONG (USAID commence à intervenir en Tchétchénie par le biais d'organisations de la société civile, complétant ainsi le programme d'aide humanitaire en cours du département d'État). Les Pays-Bas préfèrent aussi travailler avec et par l'intermédiaire de la société civile. La Suède intervient principalement dans le nord-ouest de la Russie, notamment au profit d'actions environnementales. La Finlande concentre ses travaux sur la Carélie, les régions de Leningrad et de Mourmansk et sur Saint-Pétersbourg. Le Danemark se concentre sur les régions proches de la Baltique, notamment Kaliningrad, mais aussi Pskov et Leningrad.

Plusieurs donateurs accordent la priorité aux travaux sur le VIH/SIDA et contribuent au Fonds mondial.

Le Royaume-Uni est l'un des rares acteurs externes à travailler principalement au niveau fédéral. Le DFID concentre ses efforts sur quatre grands domaines de réforme de l'administration publique. Le Danemark apporte également son soutien au renforcement des capacités dans le secteur public.

La Banque mondiale est aussi active au niveau fédéral et accordent une attention particulière à la transparence et à la responsabilité du gouvernement. Parmi les IFI européennes, la BERD est nettement plus active que la BEI. Elle travaille dans le secteur financier, avec des PME, sur des projets d'énergie et d'infrastructure, ainsi qu'avec un nombre d'administrations municipales, notamment les services publics municipaux. Elle insiste fortement sur le dialogue politique et les conditions de réforme.

La plupart des donateurs ont décidé de réduire considérablement leur assistance. Tel est le cas de la Banque mondiale, de l'Allemagne, du Royaume-Uni (en trois ans) et de la Suède (d'ici 2010). Le Canada réfléchit également à une stratégie de sortie. Plusieurs donateurs sortants restent toutefois actifs sur le front humanitaire, en particulier en Tchétchénie et dans le nord du Caucase.

Dans cette dernière région, les NU ont mené une coordination à travers un processus d'« appels consolidés » à l'aide humanitaire et à partir de 2006, au redressement socio-économique. Quelques donateurs ont décidé de s'y associer, la Norvège étant le dernier en date. La Suède gère notamment un nombre de projets bilatéraux dans le nord du Caucase et a exprimé son souhait de coordonner ses activités avec celles de la Commission européenne. La Commission européenne a marqué son accord pour financer un secrétariat visant à promouvoir le dialogue avec les autorités régionales sur les questions de gouvernance et à assurer l'harmonisation de l'aide accordée par les donateurs en général.

Tandis que de l'avis de la Cour des comptes, la coordination aurait été trop souvent placée sous la responsabilité du bénéficiaire, l'évaluation TACIS a souligné que la Russie est l'unique pays dans lequel il existe une sorte de coordination officialisée des donateurs. Suite à la création notamment du secrétariat des donateurs pour la réforme de l'administration publique, financé par le DFID, à Moscou, il existe une très grande concordance entre le soutien apporté à la gouvernance et l'aide octroyée à la réforme de l'administration publique. À titre d'exemple, en automne 2005, les donateurs ont attendu les résultats des négociations entre la Banque mondiale et le gouvernement russe concernant un prêt pour la réforme du système judiciaire avant de décider eux-mêmes d'apporter ou non leur contribution à ce secteur et dans l'affirmative, de se prononcer sur le type d'assistance.

La Délégation organise des réunions de coordination de l'UE trois ou quatre fois par an, auxquelles s'ajoute toute une série d'actions de coordination organisées par le Secrétariat des donateurs, le bureau des NU et d'autres donateurs bilatéraux.

## **6. STRATEGIE DE REPONSE DE LA CE**

Quinze ans après la transition, la relation entre l'UE et la Russie ne peut et ne devrait plus être celle d'un donateur et d'un bénéficiaire. Les espaces communs ont été établis dans un esprit de coopération et d'auto-intérêt mutuel, les feuilles de route définissant l'agenda de la coopération entre les partenaires stratégiques. L'UE et la Russie s'engagent maintenant dans un nouveau dispositif contractuel destiné à bâtir le cadre juridique d'un partenariat stratégique.

L'UE veut un engagement constructif et mutuellement avantageux avec les éléments progressistes du gouvernement russe, du monde de la politique et de la société, dans le cadre fourni par l'accord de partenariat et de coopération (APC) et les espaces communs, et propose aide et encouragement afin de résoudre les problèmes soulevés par la situation dans le nord du Caucase.

### **6.1. Combinaison de mesures politiques**

L'annexe 3 est une représentation schématique des relations qu'entretiennent la Fédération de Russie et la Commission européenne dans le cadre de l'accord de partenariat et de coopération actuel et des espaces communs.

Les relations de l'UE avec la Russie reposent sur un large éventail de politiques communautaires, y compris des politiques extérieures telles que la politique étrangère et de sécurité commune, la politique européenne de sécurité et de défense et la politique commerciale; les aspects externes des politiques communautaires en matière d'énergie, de transport et d'environnement ainsi que la dimension externe des politiques relatives à la liberté, à la sécurité et à la justice.

La Commission européenne a pour mission de dresser un itinéraire jusqu'à la réalisation des objectifs de l'UE, exprimés à travers les espaces communs, en déployant la combinaison complète des mesures et instruments à sa disposition. L'UE étend donc à la Russie une participation à son marché intérieur, un soutien massif à la réforme politique, économique et sociale ainsi qu'à la lutte contre les menaces pour l'environnement et la sécurité, et la chance de participer à une diversité de programmes de l'UE. Tous les services de la Commission sont virtuellement impliqués, de même qu'une diversité d'institutions européennes telles qu'Europol, Eurojust, Frontex, la Fondation européenne pour la formation et l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies. Un cadre est fourni par les espaces communs.

### *Espace économique commun*

Une part importante des produits russes qui entrent sur le marché communautaire bénéficie du système de préférences généralisées (SPG), en attendant que la demande déposée par la Russie en vue de bénéficier de la clause de préférence sociale du SPG soit examinée. Les importations de l'UE en provenance de Russie sont, dans une large mesure, déjà libéralisées et les restrictions restantes font actuellement l'objet d'un examen; l'espace économique commun vise à établir un marché ouvert et intégré entre la Russie et l'UE. Une série de dialogues officiels sont établis en tant que forums dans le but de promouvoir les changements nécessaires et d'identifier les domaines de coopération pratique (cf. annexe 3). La Russie est encouragée à aligner sa législation sur l'acquis européen et à prendre les mesures pour faciliter le commerce en général et dans le contexte de sa future adhésion à l'OMC en particulier. Les IED européens en Russie sont largement en-deçà de ce qu'ils pourraient être et la Russie est encouragée, par le truchement des dialogues engagés, à améliorer son climat d'investissements. Les questions douanières sont également d'intérêt à cet égard. En même temps que les travaux sur l'espace économique commun, la Commission aspire à une coopération dans le domaine de l'emploi et des questions sociales en général et à encourager, le cas échéant, la convergence avec les normes de l'UE afin de promouvoir effectivement la dimension sociale de l'espace économique commun. La feuille de route considère la table ronde des industriels UE-Russie comme le principal partenaire d'affaires pour plusieurs des dialogues. On peut soutenir que l'introduction progressive des nouvelles technologies et d'une nouvelle culture d'entreprise et de gestion compte parmi les meilleures façons d'aider la Russie à se transformer.

Le dialogue sur l'énergie est destiné à garantir la sécurité énergétique et la stabilité des prix tant dans l'UE qu'en Russie. L'idée est de construire une relation plus étroite dans le domaine de l'énergie, de poursuivre l'ouverture et l'intégration des marchés de l'énergie et de tendre vers le respect des normes environnementales. Ce dialogue est l'occasion d'aborder des questions d'intérêt commun (compris la coopération en matière d'économies d'énergie, de rationalisation de la production et d'infrastructures de transport), d'encourager les investissements et, de manière générale, d'améliorer les relations entre pays producteurs et pays consommateurs. L'UE encourage la Russie à ratifier la Charte sur l'énergie. À la lumière du protocole de Kyoto, la Commission

travaille à une diversification de l'utilisation de l'énergie en Russie et à un accroissement de l'efficacité énergétique dans la production et la consommation. L'UE entend encourager la Russie à mettre ses réacteurs de la première génération hors service et à améliorer sa gestion des déchets nucléaires. Un accord sur le commerce des matériaux radioactifs est possible.

Allant du changement climatique à l'eau en passant par les forêts et la biodiversité, les questions dans le domaine de l'environnement sont intégrées dans un nombre de dialogues et de consultations avec la Russie (cf. annexe 3). La biodiversité et le changement climatique comptent parmi les quatre domaines prioritaires du sixième programme d'action pour l'environnement de l'UE. La Russie est un partenaire important dans l'initiative de l'UE dans le domaine de l'eau.

Le dialogue en matière de transport sert à débattre de questions d'intérêt commun à travers tous les modes de transport et à chercher à rapprocher les législations, le cas échéant. En ce qui concerne l'infrastructure, l'intention est d'améliorer les flux de transport en traitant les goulets d'étranglement techniques et administratifs, ainsi qu'en encourageant les connexions entre transports. Le dialogue prépare le terrain de la coopération dans le domaine de l'aviation (notamment dans des projets d'infrastructure et des projets industriels tels que le nouveau système de gestion du trafic aérien, SESAR, qui est proposé) et pour la conclusion éventuelle et la mise en œuvre d'un accord global sur l'aviation entre la Fédération de Russie et l'UE. Une telle coopération dépend de la résolution de la question des vols sibériens excessifs.

La coopération est en train d'être renforcée dans d'autres domaines relevant de l'espace économique commun, y compris les services financiers, les télécommunication, les activités spatiales et le lancement d'engins spatiaux.

#### *Espace commun de liberté, de sécurité et de justice*

La coopération avec la Russie dans le domaine de la sécurité est de plus en plus étroite et plusieurs dialogues d'espace commun ont commencé à promouvoir également la coopération dans le domaine de la justice et de la liberté (cf. annexe 3).

Le conseil du partenariat permanent Justice et Affaires intérieures d'octobre 2005 a mis en évidence un certain nombre de domaines prioritaires pour la future coopération : la lutte contre le terrorisme, la cybercriminalité (notamment la pornographie infantile), la sécurité des documents, la coopération judiciaire, la gestion des frontières et les drogues. Signé en 2000, le plan d'action sur des actions communes visant à combattre la criminalité organisée, spécifiquement conçu pour la Fédération de Russie, vient d'être intégré dans la feuille de route. Le réseau d'officiers de liaison de l'UE, mis en place à Moscou, constitue un instrument utile pour la mise en œuvre du plan d'action. L'accord de coopération Europol-Russie de novembre 2003 permettra l'instauration d'une coopération intensifiée dans la lutte contre les activités criminelles transnationales, notamment la traite des êtres humains, le blanchiment d'argent et le trafic de drogue. Par ailleurs, les deux parties sont convenues de renforcer la coopération entre FRONTEX et les services fédéraux russes chargés de la sécurité aux frontières et d'examiner la possibilité de conclure un accord entre EUROJUST et le ministère public russe. L'UE fournit une aide en faveur de mesures anticorruption en Russie et de la réforme du système judiciaire russe en général.

À la suite de la signature de l'accord sur l'assouplissement des procédures en matière de visas en 2006, le dialogue mené sur cette question se poursuivra afin d'examiner les

conditions afférentes à la mise en place, à long terme, d'un régime de voyages sans obligation de visas. Un accord de réadmission, également été signé en 2006, renforcera la coopération actuelle dans le domaine de la gestion des migrations.

Des consultations ont été établies avec la Russie dans le domaine des droits de l'homme, et des acteurs non étatiques sont également consultés dans ce contexte. Un dialogue avec le Conseil de l'Europe et l'OSCE concernant la Fédération existe et vise à faire observer les normes et standards convenus au niveau international.

#### *Espace commun de sécurité extérieure*

La coopération est en passe d'être renforcée dans les cinq domaines prioritaires mis en évidence dans la feuille de route : renforcement du dialogue et de la coopération sur des questions internationales, lutte contre le terrorisme, non-prolifération des armes de destruction massive (par exemple, l'UE encourage la Russie d'accepter que les nouveaux états membres et les pays qui vont accéder prochainement à l'UE fassent partie des groupes de régime de contrôle de l'exportation tels que les groupes de fournisseurs en matière nucléaire, le régime de contrôle de la technologie des missiles et l'accord de Wassenaar) ainsi que la gestion des crises et la protection civile. Un effort particulier est fourni pour assurer la sécurité des régions limitrophes de la Russie et de l'UE (notamment les conflits « gelés » de Transnistrie, Abkhazie, Ossétie du Sud et Nagorno-Karabakh). Pour le Caucase du Nord, la Commission a donné suite à l'engagement d'aider la Russie à résoudre le conflit, que l'UE a exprimé dans le cadre de la PESC, par le biais du programme d'action en faveur du Caucase du Nord.

#### *Espace commun de recherche et éducation, y compris les aspects culturels*

La Commission compte créer un espace européen de recherche véritablement global grâce à la mise en œuvre de l'accord de coopération scientifique et technique signé entre la CE et la Russie. Des dialogues doivent à présent être ouverts dans le cadre de l'espace commun de recherche et d'éducation, y compris les aspects culturels. La Russie a toutefois obtenu la possibilité de participer, pendant un certain temps, à plusieurs programmes de l'UE. Le programme-cadre de recherche et de développement prévoit le cofinancement de la participation russe par la Commission, comme s'il s'agissait d'un État membre de l'UE, tandis que le septième programme-cadre permet aux pays tiers de participer au processus de prise de décision. Même si la Russie a profité d'une manière globalement satisfaisante des fonds mis à disposition au titre du sixième programme-cadre, la Commission cherche à améliorer la coopération au titre du septième programme-cadre. Au nombre des autres activités importantes, il convient de citer la mise en œuvre du programme INTAS pour la promotion de la coopération avec les scientifiques des Nouveaux États Indépendants (NEI) et les nouvelles possibilités offertes par le centre scientifique et technologique international de Moscou aux scientifiques spécialisés dans l'armement de mettre à profit leurs compétences. Des efforts supplémentaires seront déployés dans la perspective d'une collaboration avec la Russie dans le domaine de la navigation par satellite via GALILEO.

En matière d'éducation, tant la CE que la Russie participent au processus de Bologne en vue de créer un espace européen d'enseignement supérieur d'ici 2010. Plus généralement, les programmes universitaires de la CE, les échanges d'étudiants Erasmus Mundus et les programmes Jeunesse encouragent le contact avec la nouvelle génération russe. Dans le domaine de l'enseignement et de l'apprentissage tout au long de la vie, en

particulier, la Fondation européenne pour la formation offre des conseils et un soutien aux autorités russes.

En revanche, la coopération culturelle avec la Russie est moins avancée pour l'instant. Il n'en demeure pas moins qu'une coopération avec la Russie par le biais du programme Culture de l'UE peut être envisagée.

La CE est attachée à l'application du régime transitoire pour **Kaliningrad**. Loin de se limiter à la gestion efficace des questions de transit, la CE plaide en faveur d'un élargissement des domaines de coopération concernant l'oblast, notamment au développement socio-économique et aux défis communs tels que l'environnement et la santé.

L'UE invite la Russie à coopérer avec l'ONU, le Conseil de l'Europe et l'OSCE en vue de favoriser la stabilité, la transparence et l'État de droit en **Tchéchénie**, d'enquêter sur des cas de violation des droits de l'homme et de poursuivre les responsables. L'UE est le premier fournisseur d'aide humanitaire dans le Nord du Caucase et a engagé des fonds dans le cadre du programme TACIS afin de contribuer à la reconstruction de la région.

La Commission participe au Partenariat pour l'environnement dans le cadre de la **dimension septentrionale** et y a alloué une enveloppe régionale. Font partie de la dimension septentrionale les États membres de l'UE, la Fédération de Russie, la Norvège et l'Islande. La BERD fait fonction de secrétariat et fournit d'importantes ressources financières. L'objectif de la dimension septentrionale est de renforcer le dialogue et la coopération sur des questions concernant une région qui s'étend de l'Oural au Groenland, en passant par la mer Baltique, le nord-est de la Russie et les régions arctiques européennes et d'assurer l'utilisation optimale des fonds publics et privés mobilisés pour y apporter des réponses.

## **6.2. Instruments financiers**

Afin d'aider à réaliser les objectifs de politique extérieure de l'UE, plusieurs instruments financiers doivent être mis à la disposition de la Commission européenne conformément aux nouvelles perspectives financières pour 2007-2013.

Il est peu probable que le total des ressources disponibles pour la coopération financière avec la Russie, *tous* instruments et programmes nationaux, régionaux, transfrontaliers et thématiques confondus, soit nettement supérieur aux niveaux antérieurs de l'assistance fournie au titre de la dotation nationale unique du passé. Le défi consistera à faire en sorte qu'une dotation, somme toute modeste, génère un impact maximal en termes d'objectifs stratégiques. Quel qu'ait été l'impact TACIS et des autres instruments dans le passé, il serait inadéquat aujourd'hui, compte tenu de la taille et de la performance actuelle de l'économie russe, de considérer les effets directs sur le développement économique ou les indicateurs sociaux comme étant l'objectif de principe de la coopération (sauf éventuellement dans le cas du Caucase du Nord ou celui de Kaliningrad).

## **6.3. Instrument européen de voisinage et de partenariat**

L'IEVP sera le principal instrument financier pour soutenir la mise en œuvre du partenariat stratégique avec la Russie. Il inclura une dotation nationale pour la Russie ainsi que des composants régionaux et transfrontaliers. Un document de stratégie distinct sera établi pour chacun d'eux. Des crédits provenant de l'instrument de sécurité

nucléaire, de l'instrument pour la démocratie et les droits de l'homme et de plusieurs programmes thématiques seront également disponibles pour une coopération financière avec la Russie.

Afin d'étendre ces instruments à la Russie, la Fédération devra accepter les dispositions générales applicables à la coopération financière avec la Commission, qui prévoient, entre autres, la signature de l'accord cadre général couvrant une telle coopération.

### *Dotation nationale*

La **dotation nationale** prévue pour la Russie s'élèvera à environ 30 millions d'euros par an (soit moins de la moitié de la dotation annuelle moyenne accordée à la Russie ces dernières années au titre du programme TACIS). Ce montant a été jugé adéquat pour promouvoir les objectifs politiques au lieu de le définir en tant que résultat de l'application d'un critère démographique ou économique prédéfini. L'objectif global de la dotation nationale est de cimenter le partenariat stratégique avec la Russie. Il sera consacré à la dispense de conseils politiques sélectionnés avec soin, à la fourniture d'un soutien institutionnel ou à l'exercice d'autres actions destinées à renforcer ce partenariat. Les actions financées pour soutenir les espaces communs, la pièce maîtresse du partenariat, répondront aux feuilles de route correspondantes.

Une partie de la dotation nationale sera réservée à des objectifs de redressement/développement et de sécurité par le biais d'un transfert de ressources/investissements plus classiques dans deux régions en particulier.

Dans le Caucase du Nord, la coopération financière de la CE aura pour objectif de soutenir la stabilisation, le redressement et, en finalité, le développement socio-économique de la région. La dotation nationale servira, dans la mesure du possible, à relier les activités actuelles d'atténuation de la misère et de réhabilitation, qui sont financées au titre d'ECHO, au redressement et éventuellement au développement à long terme (LRRD), en particulier en Tchétchénie.

À Kaliningrad, l'objectif sera de garantir la réalisation du potentiel de développement socio-économique de l'oblast et de la région avoisinante. Il sera tenu compte du financement important qui a déjà été alloué à l'oblast ces dernières années.

Les décisions relatives au choix des priorités stratégiques qui feront l'objet d'une coopération financière dans le cadre des espaces communs seront prises sur la base du dialogue entre la Commission et le gouvernement russe. La création d'une ou de plusieurs structures liée(s) à l'administration russe (associée(s) aux coordonateurs des espaces communs) faciliterait la conclusion d'un tel accord avec la Commission.

Les ressources étant limitées, les actions doivent être classées par ordre de priorité en fonction de la probabilité qu'elles ont de contribuer directement à la réalisation des objectifs stratégiques. Afin d'éviter une trop grande dispersion des fonds modestes, un accord visant à concentrer la coopération financière sur un nombre limité d'actions sera passé. (L'octroi de subventions en vue de financer des contrats de travail pour des projets d'infrastructures n'est pas prévu, même si une exception pourrait être faite pour le Caucase du Nord.) Le Kremlin a entrepris un certain nombre de projets qualifiés de « nationaux », destinés notamment à moderniser l'économie russe, à renforcer l'efficacité de l'État, à résoudre le problème démocratique, à moderniser le secteur des soins de santé, à améliorer la qualité de l'enseignement et à développer les infrastructures. Certains d'entre eux, ainsi que les politiques y afférentes, sont exposés

dans la section 3. Ils présentent un intérêt particulier pour la stratégie et les objectifs poursuivis par l'UE en Russie. Lorsque les objectifs de l'UE et de la Russie sont semblables, il convient, pour des considérations d'efficacité, de chercher à compléter et, s'il y a lieu, de contribuer directement à ce type de projets nationaux.

Pour des considérations d'efficacité, l'accent sera mis sur une analyse contextuelle rigoureuse en se servant de l'analyse économique réalisée par des organisations internationales spécialisées ou d'autres États membres de l'UE en plus de l'analyse effectuée par la Commission elle-même. La coordination avec les autres donateurs sera renforcée, tant en amont qu'en aval, dans l'intérêt d'une meilleure complémentarité et d'une plus grande cohérence.

Les domaines correspondant aux espaces communs dans lesquels le soutien s'est concentré au cours de la période de 2000 à 2006 au titre du programme TACIS et d'autres instruments seront pris en compte pour la planification des interventions, tout comme le degré de réussite de l'assistance passée, en particulier à la lumière d'évaluations récentes ou en cours.

La Russie sera invitée à démontrer son engagement en apportant un cofinancement ou des contributions en nature, le cas échéant. Les autorités russes sont tenues à tout le moins de faciliter la mise en œuvre des actions financées. En cas d'équivoque sur leur volonté de mener à bien les activités dans un secteur donné, les fonds ne devraient pas être engagés.

La Russie pourrait bénéficier d'une aide pour sa participation à des programmes, des agences ou des réseaux communautaires, pour autant que ceux-ci soient ouverts à ce pays.

Une partie des crédits pourrait être utilisée pour le financement de prêts par la BIE, la BERD ou d'autres IFI, peut-être par le biais de contributions au Fonds d'investissements en faveur de la politique de voisinage. S'il ne faut pas s'attendre à ce que les bonifications d'intérêts soient considérées comme étant appropriées ou nécessaires en Russie, elles pourraient cependant être utiles dans certaines circonstances exceptionnelles afin de favoriser les investissements par les institutions financières internationales. Ce pourrait être le cas lorsque des intérêts essentiels de l'UE sont en jeu et que le lancement d'un projet serait difficile sans cette aide. Il serait notamment possible d'y recourir pour des projets dans les domaines de l'environnement (gestion de l'eau et des déchets ou pollution industrielle), de l'énergie (particulièrement dans le secteur des sources d'énergie renouvelables et de l'efficacité énergétique) et du transport (pour mobiliser des fonds en faveur d'infrastructures indispensables, telles que les mesures transfrontalières relatives à des axes de transport prioritaires). En cas de recours au système de la bonification d'intérêts, celui-ci s'accompagnera d'un certain nombre de conditions visant à éviter tout effet indésirable.

La délégation en place à Moscou entretient des contacts très intenses avec les acteurs non étatiques. Il est établi que l'implication de la société civile dans la coopération financière pourrait aider à soutenir le développement des espaces communs.

Les questions transversales, telles que l'égalité entre hommes et femmes, l'environnement, les droits de l'homme et les droits des peuples indigènes et des minorités, seront prises en considération dans le modèle des interventions.

L'objectif général poursuivi par la dotation nationale étant d'enraciner un partenariat stratégique, l'un des indicateurs de réussite de la stratégie par pays serait la faisabilité, grâce à la coopération financière, de la réalisation des objectifs stratégiques convenus dans les feuilles de route. Cependant, il convient d'être réaliste et d'accepter qu'il sera la plupart du temps difficile, ne fût-ce qu'en raison de la taille du pays, de son économie et de son gouvernement, d'attribuer directement les progrès accomplis à la coopération financière avec la Commission européenne. Il n'en demeure pas moins que le partenariat stratégique avec la Russie devrait s'accompagner d'un certain niveau de coopération financière afin de contribuer à la réalisation d'objectifs stratégiques qu'il serait sinon difficile d'atteindre.

#### *Programme régional (voisinage oriental)*

La participation de la Russie au programme régional TACIS a été limitée et garantir le concours total de ce pays aujourd'hui peut relever du défi. Les signes perçus récemment sont cependant plus encourageants, et des domaines éligibles au soutien pour 2007-2010 semblent présenter un intérêt certain pour la réalisation d'au moins trois espaces communs, en l'occurrence l'espace économique commun et l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice. Ces domaines sont:

- les transports, l'énergie et les questions de commerce et d'investissement;
- la coopération dans le secteur de l'environnement (eau (initiative de l'UE dans le domaine de l'eau), forêts, centres environnementaux régionaux et les conséquences régionales de la pollution industrielle);
- les questions de liberté, de sécurité et de justice (gestion des frontières et de la migration, douanes et lutte contre la criminalité organisée et la toxicomanie);
- les activités intercommunautaires, par le biais des organisations de la société civile;
- et les activités de déminage (il existe des économies d'échelle dans le financement des activités dans ce domaine sur une base régionale, réunissant ainsi l'expertise et l'expérience techniques ; un financement de niveau national sera néanmoins probablement aussi requis).

Un certain soutien peut être envisagé par le biais du programme régional à dimension septentrionale, dont les objectifs sont compatibles avec ceux du programme régional et au titre duquel il devrait être possible d'accorder une attention particulière au nord-ouest de la Russie au cours de la période de l'après-2006.

#### *Programme de coopération transfrontalière/Programme de voisinage*

Plusieurs républiques et oblasts russes pourront participer à six programmes de voisinage proposés dans le cadre de l'IEVP: 1) mer de Barents et mer Baltique, 2) Carélie et sud-est de la Finlande/Russie, 3) Estonie/Lettonie/Russie, et 4) Lituanie/Pologne/Russie (ce dernier groupe étant particulièrement important pour le développement de Kaliningrad). La Russie s'est montrée intéressée par la planification des programmes de voisinage. Les programmes transfrontaliers devraient présenter un intérêt pour la réalisation de l'espace économique commun et de l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice en particulier. Quatre objectifs globaux seront poursuivis:

- promouvoir le développement économique et social dans les zones frontalières ;
- traiter les défis communs dans divers domaines tels que l'environnement, la santé publique ainsi que la prévention et la lutte contre la criminalité organisée et notamment des drogues (réduction du trafic et de la demande) ;
- amélioration de l'efficacité et de la sécurité des frontières ; et
- stimulation des contacts de type intercommunautaire.

Certains programmes devraient contribuer à la réalisation des objectifs de la dimension septentrionale.

#### *Programme à l'échelle régionale*

Un programme régional global couvrira l'ensemble du voisinage, de même que la Russie. Ce programme inclura une dotation réservée au tout nouveau programme TEMPUS sur le territoire formé par les pays du voisinage et la Russie, ainsi qu'à un nouveau système de bourses d'étude pour étudiants qui s'adressera aussi à la population estudiantine russe.

La Russie a souligné l'importance des contacts intercommunautaires pour les espaces communs. Même si l'attribution des bourses Erasmus Mundus à des étudiants russes n'a pas été aussi élevée qu'escompté, les échanges académiques et estudiantins renferment un grand potentiel de création de contacts et de connaissances partagées. C'est pourquoi une enveloppe de 9 millions d'euros, qui aurait autrement été intégrée à la dotation nationale de la Russie, a été ajoutée au programme régional pour l'IEVP, et plus précisément à la part russe de l'enveloppe réservée dans ce programme à TEMPUS et aux bourses d'études dans le cadre de la politique voisinage. La dotation russe pour le programme TEMPUS et pour les bourses d'études s'élève donc à quelque 27 millions d'euros *par an*.

Le programme à l'échelle régionale inclura une dotation pour TAIEX et pour le jumelage qui est, aujourd'hui aussi, étendu à la Russie.

#### **6.4. Instrument de démocratie et des droits de l'homme**

Cet instrument a notamment pour objectif de renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, d'aider les victimes de mesures de répression ou de mauvais traitements et d'œuvrer en faveur de la démocratie. Par ailleurs, il vise à encourager le rôle de la société civile dans la défense des droits de l'homme, du soutien aux réformes démocratiques et dans la prévention des conflits. Des subventions seront accordées à la société civile et à des organisations internationales, notamment à certains organes des Nations unies.

Les projets financés au titre du présent instrument doivent présenter un intérêt particulier pour l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice, et contribuer notamment au renforcement de la démocratie et à la défense des droits de l'homme.

#### **6.5. Instrument de sécurité nucléaire**

Une assistance aux autorités réglementaires et aux opérateurs nucléaires dans toute la région du voisinage sera fournie au cours de la période de 2007-2013 dans le but, en

particulier, d'améliorer, d'une part, la sécurité des installations nucléaires civiles et, d'autre part, la gestion, le stockage et l'évacuation des déchets nucléaires. Compte tenu de la taille du secteur nucléaire en Russie, les niveaux antérieurs d'assistance à la Fédération devront probablement être maintenus.

Une aide pourrait être libérée, par exemple, pour soutenir la destruction des vestiges de la flotte arctique, notamment des sous-marins et autres vaisseaux nucléaires qui constituent toujours une menace considérable pour la sécurité. Il est extrêmement important de répondre à de tels défis pour l'espace commun de sécurité extérieure.

La dimension septentrionale peut nécessiter des ressources supplémentaires dans le nord-ouest de la Russie afin de réduire le risque de pollution nucléaire (en provenance notamment des bases nucléaires et des sous-marins obsolètes).

## **6.6. Instrument d'aide humanitaire**

Depuis plus de dix ans, l'office humanitaire de la CE (appelé aujourd'hui DG ECHO) soutient, dans la région du Caucase du Nord, des projets visant à répondre aux besoins d'urgence découlant de la guerre en Tchétchénie, €172 m ayant été alloués depuis 1999 au profit des victimes du second conflit. Les priorités actuelles sont, entre autres, l'assistance aux personnes déplacées en Ingouchie et au Daghestan, ainsi qu'à la population locale tchétchène elle-même : protection, distribution de nourriture et de denrées non alimentaires, soins médicaux, abri, eau et installations sanitaires, enseignement primaire, activités génératrices de revenus et divers projets psychosociaux. Quelque €500 000 ont été alloués aux campagnes de sensibilisation aux dangers des mines. L'aide humanitaire restera garantie aussi longtemps que nécessaire même si les conditions sont difficiles, à l'exception toutefois de toute situation présentant un risque intolérable.

## **6.7. Instrument de stabilité**

L'instrument de stabilité s'appliquera principalement dans des situations de crise politique, de catastrophes causées par l'homme ou de catastrophes naturelles. Il est conçu dans le but de fournir une réponse efficace, opportune, flexible et intégrée aux besoins imprévus jusqu'au moment où une coopération normale peut être reprise au titre des instruments politiques ordinaires. Il est également conçu pour permettre à la Communauté de supporter des mesures visant à prévenir le conflit violent et à financer des mesures communautaires accompagnant des initiatives adoptées par le Conseil dans le cadre de la PESD. Il pourra donc être utilisé pour fournir une aide si une possibilité de contribuer à éviter un nouveau conflit ou d'œuvrer en faveur de la stabilisation se présente à l'improviste.

Les crédits alloués à cet instrument seront divisés entre les opérations à court terme (jusqu'à 18 mois) visant à faire face à des situations de crise et les activités transrégionales à plus long terme destinées à avoir lieu dans des conditions de relative stabilité et ayant pour objet de lutter contre la prolifération des armes de destruction massive et, plus généralement, contre la criminalité organisée. Bien que les crédits soient limités, les actions entreprises au titre de l'instrument de stabilité peuvent compléter celles qui sont financées au titre de l'IEVP pour la Russie, en particulier celles qui ont été conçues en vue de soutenir l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice ou l'espace commun de sécurité extérieure et toute mesure en faveur de la reconstruction du Caucase du Nord.

## 6.8. PESC

Un financement limité peut également être mis à disposition au titre de la PESC pour les questions de sécurité et de stabilité qui présentent un intérêt pour l'espace commun de sécurité extérieure.

## 6.9. Programmes thématiques

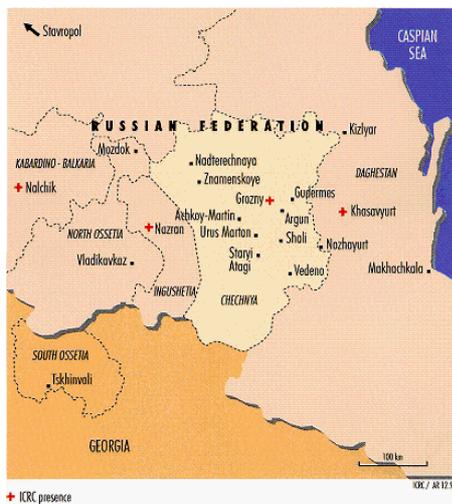
Le programme « *Migration et asile* », qui vise à soutenir les gouvernements des pays tiers dans leurs efforts d'amélioration de la gestion des flux migratoires et à combattre la migration illégale ainsi que la traite des êtres humains, présente un intérêt particulier pour l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice.

Le programme en faveur de l'environnement et de la gestion durable des ressources naturelles permettra de soutenir des projets en Russie en dehors du dialogue environnemental mené dans le cadre de l'espace économique commun. Les appels à propositions lancé au titre du programme « *Investir dans les ressources humaines* », et notamment les appels à propositions prévus pour lutter contre le VIH/SIDA en Europe de l'Est, peuvent contribuer à atteindre certains objectifs de l'espace commun.

Le programme en faveur des *acteurs non étatiques* complétera l'instrument de démocratie et des droits de l'homme et contribuera de ce fait à promouvoir la démocratie et les droits de l'homme au titre de l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice.

Annex 1

Russia at a glance



## *Political*

Russia is characterised by a powerful bureaucracy, increasingly dominated by the Kremlin, a legal system described by some as politically-biased, powerful and repressive law enforcement agencies and a relatively weak civil society. Indeed, civil society organisations have effectively been sidelined, freedom of expression is tolerated only within limits, and the media is forced to exercise a prudent self-censorship. The human rights situation throughout Russia is of particular concern, despite international commitments entered into by the Federation, while Russian citizens are not generally sensitive to political or civic rights issues.

The Yukos affair provides the most high profile recent example of a tendency to state intervention in the economy, its clumsy handling demonstrating the selective application of the rule of law and the absence of a truly independent judiciary. Meanwhile the Kremlin is the majority shareholder in Gazprom – a company which controls a fifth of the world's gas reserves - and seems determined to ensure that it soon has the controlling stake.

Power is increasingly concentrated within the Presidential administration. The Duma remains quiescent, and the role of the recently-instituted Public Chamber in relation to the Duma itself is unclear. The selection of members for the Public Chamber is largely oriented by the President, and it appears that a number of human rights institutions will want little to do with it. Political opposition remains weak and fractious. In a climate of apparently politically-motivated fiscal and criminal investigations, possible successors remain conspicuous by their absence, while party political rivalry appears to be a mask for the struggle between rival clans for control of the national wealth.

A decade and a half on from transition, Russia is thus some way from being a truly plural society. It ranks low on the Freedom House democracy scale. Many observers express increasing concern about recent constitutional change (for example, the nomination by the President of regional governors and the ability that the Kremlin now has to dissolve regional Dumas), and the position of the judiciary in particular. Still, the President has announced that he will not seek a third term when his mandate expires in 2008 (which would require a change in the constitution).

A decade of conflict and instability in Chechnya has hampered governance and largely destroyed civilian infrastructure. Massive unemployment and a general breakdown of social services – including education – provoke disaffection and disorder. It is far from clear that the conflict can continue to be contained, and there is some risk that it will continue to affect the North Caucasus region for some years to come, if not to worsen; there have been a number of terrorist incidents throughout Russia in recent years, notably the bombing of apartment blocks in Moscow and the notorious Beslan siege. Chechnya remains characterised by low-intensity armed conflict, severe restrictions on the application of the rule of law, continuing rights violations, compounded by the inability of media and civil society to mediate between federal authorities and their Chechen allies and the local population, tensions between communities, an absence of non-violent dispute-regulation mechanisms, all on top of flagrant socio-economic inequalities. Small arms and landmines will continue, post-conflict, to pose a formidable threat to human security, life and livelihood.

Given the relatively fragile hold exercised by the Russian authorities on a sprawling and multi-ethnic Federation, further regional or sub-regional conflict cannot be ruled out in the coming period.

## Economic

### Macroeconomic performance

Economic growth in the past five or six years in Russia has been impressive on any measure, and remains strong. 2005 will be the sixth straight year of strong growth after the 1998 crisis, with the average annual GDP growth rate for 1999-2004 standing at almost 6.8%, translating into a cumulated real GDP growth of almost 50%

### Russia: key macroeconomic indicators 1998-2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
GDP, real % growth	-5.3	6.4	10.0	5.1	4.7	7.3	7.1	5.7(S1/05)
Industrial production, real % growth	-5.2	11.0	11.9	4.9	3.7	7.0	7.3	3.9 <sup>1</sup> (01-10/05)
Fixed investments, real % growth	-12.0	5.3	17.4	8.7	2.6	12.5	10.9	9.9 (1-10/05)
Unemployment, %, end of period	11.8	11.7	10.2	9.0	7.1	8.9	7.6	7.6 (10/05)
Exports, \$ billion	74.4	75.6	105.0	101.9	107.3	135.9	183.5	199.7 (01-10/05)
Imports, \$ billion	58.0	39.5	44.9	53.8	61.0	76.1	96.3	96.9 (01-10/05)
Current account, \$ Billion	0.2	24.6	46.8	33.9	29.1	35.4	60.1	69.1 (1-09/05)
Current account, % of GDP	0.1	12.7	18.0	11.0	8.5	8.2	10.3	11 (1-09/05)
Inflation (CPI), 12-month % change	84.4	36.5	20.2	18.6	15.1	12.0	11.7	11.2 (01-11/05)
Fed. Govt. balance, % of GDP	-5.9	-1.4	1.2	3.0	2.3	1.7	4.4	7.6 (1-09/05)
Foreign currency debt, % of GDP	50.1	87.7	55.3	44.4	36.2	25.7	19.6	12.5 (9/05)
Forex and gold reserves, US\$ bn	12.2	12.5	27.9	36.6	47.8	76.9	124.5	168.4 (11/05)
Nominal exch. rate to US\$ (end year)	20.65	27.00	28.16	30.14	31.78	29.45	27.74	28.78 (11/05)
Nominal exch. rate to EUR (end year)		27.23	26.14	26.49	33.11	36.82	37.81	33.94 (11/05)
Real effective exch. rate, % change				18.7	3.3	3.5	7.8	9.3 (1-10/05)

Source: various official

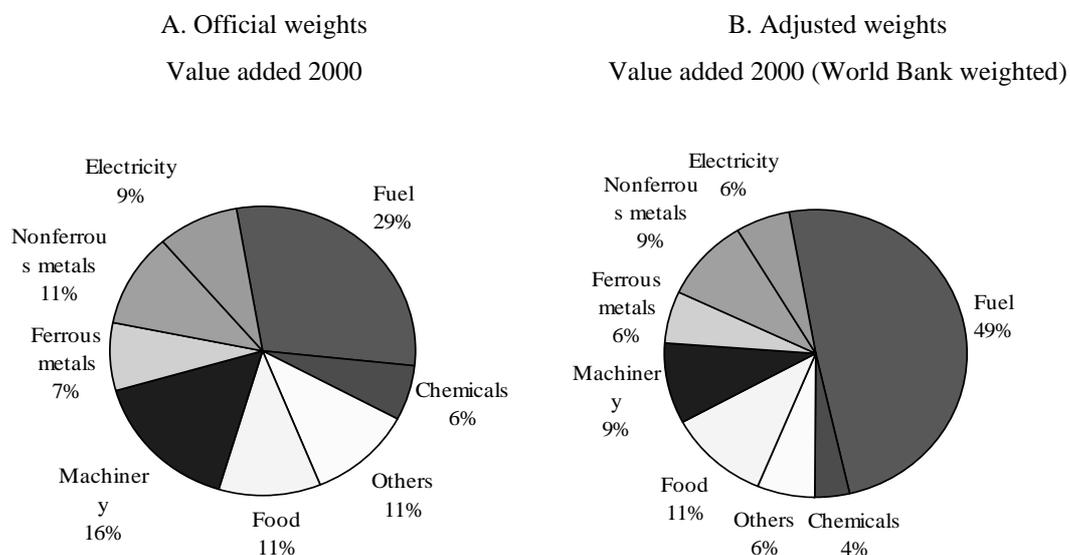
\*Partial figures for 2005, period indicated in brackets

<sup>1</sup>New methodology from 1 January 2005 onwards, figures for 2001-2004 revised and not comparable to previous years.

This impressive performance is to a large extent linked to the performance of the most important sector of the Russian economy, that of the export of primary commodities, in particular energy. Official Russian output data present a somewhat distorted picture of its true importance, since a large share of the value added by natural resource sectors is reflected not in the accounts of the

extraction companies, but in the accounts of their affiliated trading arms. As a result export-oriented industries are under-represented in figures for industrial production, and industry as a whole is under-represented in the national accounts (while the trade and service sectors are over-represented). There have been attempts to correct these distortions. In a World Bank analysis the share of industry increases from 27% to 41%, and the oil and gas sector's share of GDP rises from around 8% in the Goskomstat data for 2000 to just above 19%. Similar estimates were produced by the Russian Ministry of Finance, which suggest that the oil and gas sector's share of GDP was around 21% in 2000, and was around 17% thereafter. At the same time, the services share drops from 60% to 46% (as for agriculture it probably makes up only around 5% of GDP). The figure below shows the structure of value added in industry by industrial sector under 'official' and adjusted weights.

### Structure of industrial value added



Source: Vinhas de Souza (2005a)

Using these weights to analyse the contribution of the various production sectors to economic growth in Russia shows that the natural resource sectors directly accounted for roughly 70% of the growth in industrial production in 2001-2004, with the oil sector alone accounting for almost 45%. This implies that natural resource sectors directly contributed more than one third of all Russian GDP growth over this recent period, and oil industry alone close to 25%. These estimates include only the *direct* contribution of the oil sector to growth, and if the side effects of the oil sector (via, for instance, wages) on domestic demand are taken into account, the actual contribution of the oil industry to economic growth is even greater.

Growth resumption accompanied by a general rise in living standards and rather remarkable poverty reduction. A Russian business class has emerged, and according to the World Bank, estimates of people living below the poverty line have fallen from a peak of over 30 million people in 1999 to slightly below 12.5 million in 2002, with further falls since (total pop. 145m, on a declining trend). Yet Russia's GNI per capita amounts to only \$3,400, and millions of people still suffer energy shortages through the long winters. Russia still in theory falls within the threshold for World Bank IDA loans, although it at last graduated from the OECD's Development Assistance Committee list of aid recipients in 2005.

As shown above, the generally positive macroeconomic environment can be attributed largely, although not exclusively, to increased production and exports of energy products, high oil and commodity prices and favourable terms over the recent period. The share of the energy sector in the economy is approaching the levels of some OPEC countries, and it is estimated that taxation of the oil/gas sector now provides almost 50% of federal government fiscal revenues. Yet Russia has so far neglected to use the window of opportunity provided by high oil prices to diversify its economy away from the energy complex.

With a small reduction of private investment forecast for the coming period, and private and government consumption steady or accelerating, real GDP growth may fall to around 6% in 2005 from the 7.1% recorded for 2004 (cf. the CIS average of around 10% for the same year); and in the immediate period may fall to an average 5.5 % (according to European Commission forecasts). That growth rates are slowing despite continuing high prices of Russia's main export resources can in large measure be attributed to losses in competitiveness. A perception of increasing State interference in the economy will also continue to have an effect on business confidence and will affect investment. Thus current growth is increasingly consumption-driven. Inflation, while substantially lower than in the mid-1990s, remains to be brought down to single figures.

Recent budgetary exercises have seen considerable increases in budgetary expenditure, including a staggering nominal planned increase of 40% in 2006 from 2005 in rouble terms, to be concentrated on military and social expenditures (particularly health care and pensions) and public sector salaries. (Note that defence spending remains a larger item than education, health and social policy put together.) On the other hand, 14% of the forecast 2006 budget is destined for infrastructure investment, up from just half that in the 2005 exercise.

To put such figures into perspective, government expenditure as a percentage of GDP at 17.5% for Russia, stands far below the EU average. The budget was in surplus for the fifth consecutive year in 2004 (with the surplus forecast at 3.2% of GDP for 2006). With debts to the IMF and Paris Club settled earlier than expected, foreign currency debt now stands at less than 20% of GDP (from a high of nearly 90% in 1999).

With record revenues coming in as a result of oil price rises, the Government has established an Oil Stabilisation Fund. Forecast to reach \$50.5 billion in January 2006 (or 6% of GDP), and expected to rise to €8 billion by end 2008, the Stabilisation Fund was originally intended to reduce vulnerability to any sudden collapse of oil prices. The Government has now decided to transfer some €2.1 billion *per annum*, from 2006, into a special Infrastructure Investment Fund. It is arguable that were public expenditure management tighter, it would be possible to make investments in public infrastructure through more effective planning of government spending.

Some progress has been made in reforming a number of core sectors, including business deregulation, land ownership, taxation and customs, trade and currency liberalisation, the banking sector and the restructuring of the power and railway sectors.

#### *Investment climate*

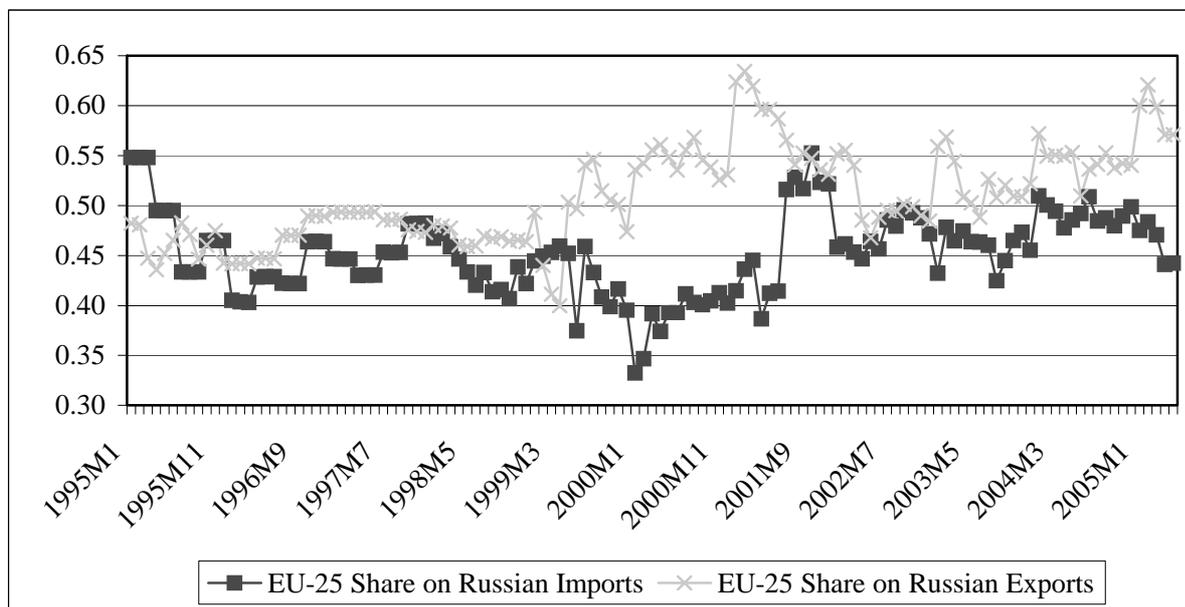
Although foreign direct investment has accelerated considerably, the accumulated stock of FDI amounts to only about 6.5% of GDP, a fifth of the average level of other Eastern European economies. The comparison with China or even Poland is stark. While investors currently active in Russia are generally satisfied with returns, there is hesitation on the part of potential new investors. Corruption continues to be a major problem, and the legal system is perceived as opaque, inefficient and politically biased. Capital flight has also been a problem.

The financial sector in general remains characterised by low levels of financial intermediation – particularly outside Moscow - and credit relative to GDP, albeit in recent years these have been growing by double digits annually. But the sector is also hampered by limited corporate governance and transparency; and, for small businesses in particular, high interest rates and limited access to finance.

### Trade

Russia is a large commodity exporter and has benefited from favourable terms of trade since 2000. The EU is easily Russia’s most important trading partner (followed by the CIS countries and China), while Russia is the EU’s fourth most important partner. Russia enjoyed a trade surplus of some €35 billion with the EU in 2004. The EU’s most important export to Russia is machinery. The EU is also the main source of technology, know-how and investment for Russia. In turn, Russia has immense natural resources and a qualified labour force. Still, the structure of Russian exports is rather unbalanced and largely dominated by mineral fuels and raw materials. Other export sectors are chemicals, agriculture and industrial products.

Over the past few years, EU-Russia bilateral trade has grown by more than 10%. Given that the majority of the new EU Member States are traditional economic partners of Russia, this trend is likely to be maintained. Examination of monthly figures for the 1995-2005 period reveals that by mid-2005 the EU-25 received close to 60% of all Russia’s exports, a notable increase from the roughly 45% of the mid-1990s, and supplied 44% of Russian imports. Yet Russian imports from the EU *fell* in share terms by more than 10%, from the 55% observed in the mid-1990s: close to half of this loss can be related to China’s growing importance in world markets, as this country *quadrupled* its share of Russian imports, from 2% to around 8% over the period in question. This fall in the EU share in Russian imports was not affected by the 2004 enlargement – see below.



Source: Vinhas de Souza (2005b)

Russia’s accession to WTO will provide in most cases immediate non-discriminatory access to the major world markets, and should, in theory at least, spur economic reform. Russian producers will however be exposed Russia to fiercer competition, particularly in the services sector. Financial services and telecommunications are expected to undergo significant changes, with the telecommunications sector in particular needing to respond better to international trends, in particular those of the EU internal market. The need for further economic adjustment may arise in a number of industrial sectors.

### *The energy sector*

Russia controls more than 20% of the world's known gas reserves, 5% of proven oil reserves and at least a fifth of coal reserves. The Federation is out in front as the world's largest producer and exporter of natural gas, and ties for first position with Saudi Arabia for the production and export of oil. The EU is likely to remain the dominant market for Russian energy exports: 63% of Russia's oil exports and 62% of Russia's natural gas exports go to the EU. Russia is a traditional and reliable supplier, the origin of 30% of the EU's oil imports (currently representing 27% of total EU oil consumption) and 50% of gas imports (25% of gas consumption), as well as being the EU's main supplier of uranium. EU dependence on energy imports is estimated to grow to about 70% by 2030, and Russia's share is expected to remain high.

Under the Federal Energy Strategy, oil production is set to reach 490 million tonnes in 2010 and 520 million tonnes by 2020. Gas production is planned to rise 15% on the 634 billion m<sup>3</sup> produced in 2004, by 2020. If compared with IEA figures, Russian Government forecasts look conservative; after all, production growth has hit levels of 10% per annum in recent years (even if expected to slow significantly in 2005). Oil production amounted to some 460m tonnes in 2004, surpassing even the low range estimate cited in the Energy Strategy. According to the Strategy, €450-600 billion will be needed to renew ageing capital stock and to sustain a planned 4-5% annual growth rate of the economy (with 30% of the required investment expected to be foreign). The IEA estimates even higher investment requirements, of around €800 billion by 2030. While these figures look daunting, by way of comparison total 2003 operational profits (before tax/depreciation costs) for the oil/gas sector in Russia amounted to some \$50 billion. Yet for the same year investment in oil exploration/production amounted to only \$5 billion. Revenues are available for investment, but they must be used wisely, and they will need to be combined with foreign direct investment; the legal framework applying to FDI in the sector must be clarified.

As it is, growth in oil and gas production is slowing, and production of crude oil may well decline in the future. In the oil sector, most of the recent growth in production has been achieved through relatively small scale investments in existing sources. Yet huge investments in oil, gas (and transport) infrastructure are overdue. A lack of large-scale investment means that oil reserves are becoming increasingly difficult to exploit, while the refinery industry will eventually be forced to respond to growing environmental, efficiency and quality concerns. In the gas sector, more than two-thirds of gas production comes from three large fields in Western Siberia. These are already depleted, with investment needed for exploration, reservoir management and improved drilling techniques. Gas flaring is another significant challenge that remains to be addressed (around 16 billion m<sup>3</sup> of gas is flared every year according to perhaps conservative estimates).

The electricity sector suffers from serious underinvestment and ageing infrastructure. This threatens security of supply in- country and to the neighbouring regions. Reform delays threaten to make the situation worse by provoking further hesitation over investment decisions.

The share of nuclear in Russia's energy mix is likely to remain at current levels or grow slightly. The continued operation of ageing nuclear power plants, despite serious safety deficiencies, is of serious concern, as is the question of the management of radioactive waste; it is predicted that by 2007 existing storage sites will be full to capacity.

Even if the energy sector remains attractive in the short-term due to high energy prices, investor confidence has been badly dented as a result of the Yukos and similar affairs. There has been increased uncertainty since mid-2003 in business-government relations, and a fear of continued state meddling in the economy. Increasing state control of the energy and other strategic sectors may turn out to be a significant long-term disadvantage.

### *Transport*

According to some estimates Russia will require investments of somewhere between €400-600 billion over the next 10-15 years in order to renew and maintain its ageing transport infrastructure.

The total share of goods transported by road is expected to increase substantially over the next few years from the present c. 10% to a proportion more in line with the forecast in the EU by 2010, of almost 50%.

The Russian aviation industry has some way to go before it achieves full recovery and sustainability. Most of the over 6,000 commercial aircraft do not comply with international noise standards and cannot fly to EU airports.

### *Social*

The UNDP's recent report on Russia in 2015 highlights the key issues of regional income differentiation and remaining pockets of deep poverty, unequal access to education and social services, alarming rates of HIV/AIDS and TB as well as low life expectancy aggravated by behavioural, social and environmental factors. While it is true that absolute poverty has been reduced, and that Muscovites' average incomes are superior to those in several capitals of the enlargement countries, it may be that some 65% of the population - the vast majority of ordinary employees, urban and rural, skilled and unskilled - while not living below the poverty line, are vulnerable to slipping below it. Meanwhile around 20 people own roughly 40% of the national economy.

According to the State Statistics Committee, the Russian population fell from 148.3 million in 1992 to 145.2 million in 2002. By 2010 the total population is expected to be less than 142 million (-6.7 per 1,000 in 2002 and -6.2 for 2003...). The last census (2002) gives 73.3% of the population living in urban areas (of which 15 million concentrated in Moscow and St Petersburg). Almost 74% of the population lives to the west of the Urals.

The fall-off in population can be put down to a low birth rate (1.1 children per woman, cf. 1.5 in the EU) combined with low life expectancy, the latter due to a failing health care system, alcoholism and the spread of AIDS. Indeed, while living standards in Russia in general are rising, health and mortality indicators have continued, at least until recently, to deteriorate. Gender-based inequalities are persistent and gender-based violence has become a significant problem, often linked to alcohol abuse. Increases in male mortality in Russia are unprecedented for modern economies, and the persistently low life expectancy for both men (58 years) and women may have a considerable impact on Russia's economic growth in the future.

HIV/AIDS has not been given the sustained priority required to blunt its spread. In addition to overwhelming the health care system, HIV/AIDS will, under a pessimistic scenario painted by recent World Bank estimates, reduce Russian GDP by up to 4.15% and 10.5% by 2010 and 2020 respectively. Citizens and officials alike remain reluctant to acknowledge the spread of the disease owing to strong social and cultural norms. HIV/AIDS still is associated with prostitution, drug use, and homosexuality or marginal populations such as prisoners.

Diseases and poisoning from heavy metals and other toxic materials, often through the water supply system, are another factor in the decline in life expectancy.

In 2003 Russia's economically active population amounted to around 71.1 million people. Ways need to be found to counter problems of unemployment (standing at an average of around 8%, ranging from 34.9% in Ingushetia to 2.1% in Moscow), underemployment, latent unemployment and secondary employment, as well as growing youth unemployment, and a burgeoning informal sector. In order to meet labour force needs in the construction, industry, the services sector and education and health sectors, Russia needs to provide sustained encouragement of lifelong learning, the reskilling of the unemployed, and in general raise the quality and competitiveness of its human resources. Yet over the period 1995-2004 enrolment in general education shrunk by 13.2%, and is expected to decrease by a further 36.4% (1995 baseline). Numbers in Vocational Education and Training are expected to contract within the range of 26-36% by 2010. Although in higher education numbers will grow until 2006, by 2010 they will have dipped by 16% (2006 base).

The recent fall in the Russian population would have been more marked had it not been for a net inflow of 6 million immigrants over the period 1989-2002. Russia in recent years has become a country of origin, transit and destination for migrants. Immigration has been made up of mainly ethnic Russians from the CIS and Baltic States, but has now fallen off. Some 378,000 migrant workers were legally registered in 2003, yet there are an estimated 3.5 million illegal migrants in Russia, equivalent to around 6% of the total work force.

Annex 2

**The implementation of the roadmaps to the four Common Spaces – summary of objectives**

COMMON SPACE ONE	OBJECTIVES
<b>Trade and economic cooperation</b>	
<i>Regulatory dialogue on industrial products (standardisation, technical regulations and conformity assessment procedures)</i>	Development of harmonised and compatible standards, regulations and conformity assessment procedures, where appropriate, including through enhanced regulatory dialogue and cooperation between responsible institutions and a reinforcement of the institutional capacities.
<i>Public procurement</i>	Development of transparent, competition-based systems of public procurement at all levels including mutual access to tender databases
<i>Intellectual, industrial and commercial property rights</i>	Improvement of the legislative and law enforcement systems for the protection of intellectual, industrial and commercial property rights in order to enhance competitiveness and improving the investment climate through the approximation of regulatory systems with the highest international standards and agreements
<i>Competition</i>	Approximation of competition legislation systems and strengthening of implementation of competition policy of the sides
<i>Investment</i>	To improve the investment climate, including by ensuring transparency, predictability and simplification of regulation and its application; to promote and facilitate two-way investments
<i>Enterprise policy and economic dialogue</i>	The development of in-depth dialogue on economic reform and enterprise policy, including an exchange of information on economic issues and policies, aiming at the improvement of the framework conditions for economic operators and their competitiveness, including dialogue in industrial policy
<i>Interregional and cross-border cooperation</i>	Deepening and diversification of interregional cooperation
<i>Financial services (banking, insurance, securities)</i>	To ensure <i>inter alia</i> the stability of the financial system, support consolidation of a sound financial sector and an effective system for protection of financial services consumers through improvement of the legislative base, effective supervision and implementation in accordance with the highest international standards and norms, applicable to financial service suppliers

<i>Accounting/auditing and statistics</i>	Enhance the transparency of the economy and share-holder protection, create favourable conditions for investment by implementation of the highest international standards and norms in these areas and give economic actors access to the necessary statistical information
<i>Agriculture, forestry, timber, fisheries, sanitary and phyto-sanitary measures</i>	To intensify cooperation to promote regulatory convergence in agriculture, notably with regard to issues related to sanitary and phyto-sanitary measures and animal health and welfare
<b>Trade facilitation and customs</b>	To facilitate, to standardise and to automate procedures, connected with external trade, including transit operations; to increase the parties' capacity to combat fraud, smuggling and other irregularities; to improve consultation mechanisms of the trading community on its needs with regards to the development and implementation of trade facilitation measures, with particular attention to small and medium enterprises
<b>Networks: telecommunications and transport</b>	
<i>Telecommunications, information society and e-business</i>	Co-operate towards the creation of a common EU-Russia Information Society area
<i>Transport</i>	To intensify cooperation, through <u>a structured dialogue on issues of common interest in the transport field</u> , with a view to promoting the complementarity of the Russian and EU transport sectors and gradual integration of transport networks, removing technical and administrative bottlenecks and ensuring transport infrastructures' interoperability by way of approximating respective legislation
<b>Energy</b>	<u>To intensify EU-Russia co-operation, in the framework of the EU-Russia Energy Dialogue; with particular emphasis on addressing issues related to the sustainability and continued reliability of the production, distribution, transportation and use of energy, including energy efficiency, energy savings and the use of renewable energies.</u> In order to reach these objectives, it is important to promote and protect investments in the energy sector, to facilitate the improvement of the investment climate, promote regulatory convergence and a high standard of environmental protection
<b>Space</b>	To build an effective system of cooperation and partnership between the EU and the Russian Federation in the following fields of space activities:  - Access to Space: Launchers and Future Space Transportation systems:  - Space Applications: Global Navigation Satellite Systems (GNSS); global monitoring by satellites and satellite communications (see also section 3.1.)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Space exploration and the use of the International Space Station (ISS)</li> <li>- Space Technologies Development</li> </ul>
<b>Environment</b>	Promote respect of the environment and commitment to international environmental agreements, such as the United Nations Framework Convention on Climate Change and the United Nations Convention on Biological Diversity, and regional conventions, such as the UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, in order to foster sustainable development, with particular emphasis on stepping-up cooperation on climate change and the marine environment. Environmental issues should be integrated into and ‘mainstreamed’ in all sectors.
<b>COMMON SPACE TWO</b>	<b>OBJECTIVES</b>
<b>Freedom</b>	
<i>To facilitate the movement of persons/readmission</i>	<p>In accordance with the St. Petersburg Joint Statement:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <u>conclude ratification of agreement on <b>visa facilitation</b> and agreement on <b>readmission</b></u></li> <li>b) continue and intensify the visa dialogue at expert and political level to examine the conditions for a mutual <b>visa-free travel</b> regime as a long-term perspective.</li> </ul>
<i>To cooperate on border issues</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) <u><b>demarcate borders</b> between the EU Member States and Russia that are presently not demarcated, according to international standards, following signing and ratification of pending border agreements</u></li> <li>b) intensify discussions on <b>border management</b>, including border protection, and continue to support improvements of border crossing points, notably on the common border, and to improve cooperation between units on the common border</li> <li>c) discuss issues of common interest in relation to the strengthening of <b>Russia’s southern border</b></li> <li>d) explore the possibilities of cooperation at operational level, where appropriate, between the EU and Russia in the framework, principally of the <b>EU’s border management agency</b></li> <li>e) develop cooperation projects to step up the efficiency of border management, by <b>strengthening the institutional and administrative framework</b> and the capacity to</li> </ul>

	implement border controls as well as improving border surveillance
<i>To support an efficient migration policy</i>	<p>a) implement the <b>Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea, and Air</b>, supplementing the <b>UN Convention against Transnational Organized Crime</b> assess jointly the scale of illegal migration by exchanging information of migratory flows</p> <p>b) exchange information on <b>migration management policies</b> and best practices, and cooperate as appropriate in this field in relation to third countries</p> <p>c) develop an appropriate <b>legislative framework</b> related to migration management</p> <p>d) provide appropriate <b>support to the Border Guards Service</b> with the possibility to set up Joint Training Programmes and Training Centres for Customs Officers and Border Guards</p> <p>e) examine the possibility of cooperation projects to improve the <b>management of migration flows</b>, including the assessment of statistics and measures to fight against illegal migration</p>
<i>To develop cooperation in the field of asylum policy</i>	<p>a) implement the 1951 <b>UN Convention relating to the status of refugees and i.a. its 1967 Protocol</b>, including the right to seek asylum and respect for the principle of 'non-refoulement' by all countries in accordance with UNHCR recommendations</p> <p>b) implement standard procedures relating to <b>treatment of asylum applications</b>, in accordance with UNHCR recommendations</p> <p>c) <b>protect individuals</b> in the territory of EU Member States and Russia against possible threats to their life or freedom on account of race, religion, nationality, political opinion or membership of a particular social group</p> <p>d) not to subject <b>permanent residents</b> in EU Member States and Russia to expulsion contrary to the principle of 'non-refoulement'</p>
<b>Security</b>	
<i>To intensify EU-Russia cooperation in the field of counter-terrorism, and to identify ways to work together to prevent and combat terrorism</i>	<p>a) <u>implement the <b>Joint Statement on the fight against terrorism</b></u> adopted at the EU – Russia summit in November 2002, and regularly review its implementation in existing appropriate EU-Russia formats</p> <p>b) sign, ratify and implement all 12 <b>UN counter-terrorism conventions and protocols</b>; fully implement relevant UN Security Council resolutions, including UNSCR 1373, 1540, 1267 and 1566</p> <p>c) pursue efforts to seek the early finalisation of the draft <b>UN Comprehensive Convention</b></p>

	<p><b>against international terrorism</b> and to sign and ratify the <b>International Convention Against Acts of Nuclear Terrorism</b></p> <p>d) continue to cooperate within the <b>Council of Europe</b> including by finalizing and implementing the draft <b>European Convention on the Prevention of Terrorism</b></p> <p>e) develop cooperation including through exchange of know-how and typologies / models to strengthen the <b>fight against the financing of terrorism</b>, including by freezing of funds and other terrorist assets, in accordance with the relevant international instruments</p> <p>f) exchange legislation models in due course on the fight against the financing of terrorism, including on the <b>abuse of non-profit/charitable sector</b> and the confiscation of assets</p> <p>g) <u>implement the <b>agreement on cooperation between Europol and the Russian Federation</b> signed in Rome on 6 November 2003, in order to enhance cooperation to fight terrorism</u></p> <p>h) enhance cooperation in all relevant international and regional fora to improve the <b>capacity of third countries</b> to fight terrorism</p> <p>i) <b>cooperate fully in the fight against terrorism</b>, in accordance with obligations under international law, in order to find, deny safe haven and bring to justice, on the basis of the principle to extradite or prosecute, any person who supports, facilitates, participates, or attempts to participate in the financing, planning, preparation, or commission of terrorist acts or provides safe havens (this point equally applies to asylum in 1.4)</p> <p>j) discuss within existing structures <b>specific measures</b> to fight against international terrorism in new areas, such as the use of internet for terrorist purposes and recommendations for selfregulation of mass media</p> <p>k) explore the possibility of an EU-Russia agreement on <b>Mutual Legal Assistance</b>, based on the experience gained from the implementation of the Second Additional Protocol to the 1959 European Convention</p> <p>l) consider the possibility of a <b>Memorandum of Understanding on the fight against terrorism</b> between EU and Russia, taking account of the Joint Statement of 2002 on the fight against terrorism</p>
<p><i>To improve the security of documents, and prevent the use of multiple identities, and falsified/stolen documents, which authorise the crossing of borders (travel documents)</i></p>	<p>a) discuss at expert level how the <b>security of travel documents</b> can be improved</p> <p>b) promote cooperation, including through exchange of experience, on possible measures to <b>stop the malpractice of multiple identities</b> in regard to the production, control and storage of documents</p>

	<p>c) apply legislation and rules to support <b>criminalisation of the use of multiple identities</b></p> <p>d) explore the possibility of using the <b>Interpol database</b> on lost and stolen blank and issued travel documents (ASF-STD) by national law enforcement agencies, in accordance with the Interpol Constitution, and to transfer data currently contained in national databases about lost and stolen, issued and blank travel documents to the Interpol database</p> <p>e) exchange information about the introduction of <b>biometric features in travel documents</b>, based on ICAO standards</p>
<p><i>To combat transnational organised crime</i></p>	<p>a) <u>implement the <b>EU-Russia Action Plan on Organised Crime</b> and agreed priorities</u></p> <p>b) implement the <b>UN Convention against Transnational Organised Crime and the relevant Protocols</b> that have entered into force</p> <p>c) expand and intensify the use of the <b>EU-Russia Liaison Officers'</b> network</p> <p>d) <u>implement the agreement on cooperation between <b>Europol and the Russian Federation</b> signed in Rome on 6 November 2003, in order to enhance cooperation to fight organised crime</u></p> <p>e) prepare for the next Europol/Russia agreement to include data protection enabling the <b>exchange of personal data</b> (this point equally applies to fight against terrorism in 2.1)</p> <p>f) <u>as an important step towards an Europol-Russia operational agreement, ratify and implement the <b>Council of Europe Convention from 1981 for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data</b> (this point equally applies to fight against terrorism in 2.1)</u></p> <p>g) increase the <b>exchange of information related to terrorism and organised crime</b> between EU Member States and Russian law enforcement agencies as well as Europol within the existing legal framework, e.g. by using the EU-Russia Liaison Officers' network as an intermediary step before the conclusion of an operational agreement between Europol and Russia.</p> <p>h) develop cooperation based on the contact points established in <b>Eurojust and the General Prosecutor's Office</b> of the Russian Federation</p> <p>i) establish reliable <b>channels of information exchange</b> between competent services of the <b>Customs</b> of the EU Member States and Russia coordinated by the <b>European Anti-Fraud Office</b> to improve coordination and increase effectiveness of joint efforts</p> <p>j) build up the capacity of law enforcement authorities by developing structures and procedures for improved information exchange in crime investigations through organising remote access</p>

	<p>to information resources using the <b>Interpol network</b></p> <p>k) cooperate in <b>new crime areas</b>, e.g. Information and Communication Technology related crime, in particular child pornography</p> <p>l) invite each other to participate in <b>bilateral law enforcement operations</b> organised by individual EU Member States or Russia</p> <p>m) foster <b>cross-border cooperation</b> with neighbouring Member States, by promoting national interservice cooperation between different ministries and law enforcement agencies, starting with regions with intensive border traffic</p> <p>n) explore the possibility of using the working practices of the <b>Baltic Sea Task force</b> to improve in particular operational law enforcement cooperation between the EU and Russia</p> <p>o) explore the possibility to sign, ratify and implement the <b>UN Protocol against illicit manufacturing of and trafficking in firearms, their parts and components and ammunition</b>, supplementing the UN Convention against Transnational Organised Crime</p> <p>p) improve the <b>legal framework regulating the acquisition and possession of firearms</b></p> <p>q) exchange information, through Europol, to <b>prevent activities of organisations, groups and/or individuals involved in international terrorist and organised crime activities</b></p>
<p><i>To promote a comprehensive anti-money laundering regime</i></p>	<p>a) improve relevant <b>legislation and regulations</b> as well as their effective implementation, taking into account recommendations from specialised and regional organisations</p> <p>b) continue to provide support for the <b>training</b> of judges, prosecutors, customs officers, law enforcement staff and other concerned professionals</p> <p>c) promote the effective functioning and interaction of <b>Financial Intelligence Units (FIU)</b> of the EU Member States and the Russian Federation, including on the basis of bilateral interagency agreements, in line with relevant FATF and Egmont Group standards</p> <p>d) explore possibilities for enhanced <b>exchange information</b> about suspicious transactions between the FIUs of the EU Member States and the Russian Federation taking into account the necessary requirements on confidentiality and data protection</p> <p>e) support a <b>FATF style Euroasian group</b> to assist in tackling criminal money laundering and financing of terrorism in conformity with international standards</p> <p>f) <b>exchange legislation models</b> on money laundering to improve legislation to ensure effective identification, freezing, seizure and confiscation of proceeds of crime, property, equipment or</p>

	<p>other instrumentalities used in or destined for use in offences as well as to promote effective cooperation in this field, and exchange experience on investigation, prosecution and other relevant legal proceedings</p> <p>g) <b>cooperate within FATF</b> and between relevant EU Member States and Russian authorities to fight money laundering through off-shore zones</p> <p>h) explore possibilities to develop a best practice paper on mechanisms for cooperation within the FATF and FATF Style Regional Bodies, such as Moneyval, that would promote <b>co-operation between supervisory authorities</b> to prevent the use of the financial sector for laundering of profits received from crime through the exchange of information on structures of beneficial ownership, the owners of credit and financial institutions, and violations by the credit and/or financial institutions of anti money laundering and related legislation</p>
<p><i>To tackle the narcotic drug problem (including the supply and trafficking of drugs, the prevention of diversion of precursors and drug demand prevention and harm reduction)</i></p>	<p>a) <b>cooperate within international and regional fora</b>, as regards production and transit countries, paying particular attention to trafficking routes</p> <p>b) promote international and internal efforts, and coordinate activities within existing fora and particularly the UN framework, to <b>combat the global drug threat and drug trafficking</b>, inter alia through the signature and ratification of relevant international agreements</p> <p>c) <u>increase cooperation in the field of combating illegal drug trafficking based on the agreement between Europol and the Russian Federation</u>, notably through the exchange of experience, as well as statistical and other information.</p> <p>d) develop cooperation to fight drug trafficking, including the production and traffic of synthetic drugs and precursor's diversion, in particular within the <b>Paris Pact Process</b> and the framework of the Europol-Russia agreement, and in accordance with the <b>United Nations Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances 1988</b></p> <p>e) work together in existing formats, as well as in and through international fora to <b>combat the drug threat originating from Afghanistan</b>, through strengthening the capacities of the states directly bordering with Afghanistan and main states of transit, in cutting short smuggled supply of Afghan drugs abroad and precursors for their production. Pay attention to the tasks of revealing and cutting short activities of transnational criminal groupings involved in illegal trafficking of Afghan drugs, as well as of providing assistance to the Afghan law enforcement structures</p> <p>f) conduct exchange of experiences on <b>reduction of demand</b> for drugs, including the prevention, treatment and rehabilitation of drug addiction, paying particular attention to high-risk groups so as to prevent the spread of HIV/AIDS and other diseases</p> <p>g) promote the work of relevant <b>NGOs to tackle social aspects of the drug problem</b>,</p>

	<p>including prevention and rehabilitation of the victims of drugs addiction</p> <p>h) exchange information on <b>data collection and drug information</b> systems between the Federal Service on the Control over Traffic in Narcotic Drugs of the Russian Federation, the Ministry of Public Health and Social Development of the Russian Federation and the European Monitoring Centre on Drugs and Drug Addiction</p> <p>i) exchange information on relevant <b>legal instruments</b> in the field of control over the traffic in narcotic drugs and their use</p> <p>j) consider cooperation to <b>train personnel</b> of relevant law enforcement authorities of Russia and the EU, including study programmes and joint seminars</p> <p>k) encourage, where appropriate, <b>operational projects between national law enforcement agencies</b> to fight illegal drug trafficking across state borders including through the use of the control delivery techniques, to suppress illegal transportation channels and to disrupt criminal activities in this field</p>
<p><i>To combat trafficking in human beings</i></p>	<p>a) promote cooperation in <b>international and regional law enforcement operations</b> to combat trafficking in human beings, especially in women and children</p> <p>b) promote <b>information exchange</b> between Europol, interested Member States and Russia as regards trafficking of human beings</p> <p>c) implement the <b>UN Protocol against trafficking in persons</b>, especially women and children, including adoption of further legislation to support the fight against trafficking in human beings</p> <p>d) provide potential <b>victims of human trafficking</b> with reliable and easily available information to raise their awareness on risks and threats of illegal migration, and possibilities of legal migration, as well as mechanisms of assistance to victims</p> <p>e) cooperate with relevant NGOs, other relevant organisations and other elements of <b>civil society</b> in prevention of trafficking in persons and, in appropriate cases, in assistance to and protection of victims of trafficking in persons</p> <p>f) provide necessary professional skills to relevant authorities via specialized <b>training</b>, aiming at appropriate assistance to victims of trafficking</p> <p>g) exchange regularly <b>statistical data</b> to assess the scope of the problem</p>

<p><i>To fight corruption</i></p>	<p>a) sign, ratify and implement <b>UN and Council of Europe conventions on corruption</b>, including ratification and implementation of the UN Convention against Corruption</p> <p>b) participate in anti-corruption work, and to cooperate on the fight against corruption within the Council of Europe, including through participation in work in <b>GRECO</b> once the <b>Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption</b> has been ratified</p> <p>c) cooperate with relevant elements of <b>civil society</b> to fight corruption</p> <p>d) <b>exchange experience</b> in the field of the fight against corruption, and take additional measures through further incorporation of anti-corruption elements in national <b>legislation and practices</b></p>
<p><i>To fight trafficking in stolen vehicles and items of cultural and historic value</i></p>	<p>a) improve measures to <b>detect vehicles</b> with altered VIN or forged vehicle registration documents, i.a. by using the <b>Interpol Automatic Finding System</b>, to prevent the possibility of registration and customs clearance of vehicles which are stolen, misappropriated or lost</p> <p>b) develop cooperation with a view to <b>improve procedures</b> of return of seized stolen vehicles to legal owners</p> <p>c) develop <b>cooperation</b> in combating illicit trafficking in <b>items of cultural and historic value</b></p> <p>d) promote <b>exchange of information on legislation</b> on combating illicit trafficking in items of cultural and historic values and the exchange of experience to counter this crime as specifically mentioned in the Europol-Russia agreement on cooperation</p>
<p><b>Justice</b></p>	
<p><i>To contribute to the efficiency of the judicial system</i></p>	<p>a) cooperate, including through exchange of experience, on <b>judicial reform</b> in order to ensure the <b>independence and the effectiveness of judiciary</b> in the EU Member States and Russia based on the rule of law</p> <p>b) organize <b>professional training</b> for contact points, judges, prosecutors and law enforcement officials, as appropriate</p> <p>c) make efforts to invite each another to <b>workshops</b> on justice organized by EU and Russian structures</p> <p>d) examine the possibility of cooperation projects aiming at <b>strengthening the judiciary</b></p>
<p><i>To enhance cooperation on criminal matters</i></p>	<p>a) develop cooperation based on the <b>contact points established in Eurojust and the Russian General Prosecutor's Office</b>, and explore the possibility to establish a wider network of</p>

	<p>contact points on <b>mutual legal assistance and judicial co-operation</b>, in order to co-ordinate proceedings related to cross-border offences</p> <p>b) explore the possibility to conclude an <b>agreement between Eurojust and Russia</b></p> <p>c) promote the early entry into force of <b>international instruments</b> of particular importance in combating organised crime</p> <p>d) cooperate with a view of bringing the <b>legislation</b> of the EU Member States and Russia <b>in compliance with the provisions of the Rome Statute of the International Criminal Court</b></p>
<i>To develop cooperation on civil matters</i>	<p>a) promote nomination of central authorities, and exchange experience between them, as regards <b>legal assistance in civil matters according to the Hague Convention on Taking of evidence</b> (1970) and implement the <b>Hague Convention on Service of documents</b> (1965)</p> <p>b) promote cooperation in <b>protection of rights of children</b>, including by exploring the possibility to accede to international conventions and protocols on i.a. inheritances, enforcement of maintenance decisions, as well as abductions and parental responsibility</p> <p>c) explore the possibility of an <b>EC-Russia agreement on judicial cooperation in civil matters</b></p>
<b>COMMON SPACE FOUR</b>	<b>OBJECTIVES</b>
<b>Research</b>	
<i>In order to intensify the dialogue in the field of research and development launch Permanent Partnership Council in the short-term</i>	
<i>Implement the renewed Science and Technology Cooperation Agreement</i>	<p>The <b>Joint Committee</b> is expected to address the following issues:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Overseeing and promoting the activities envisaged under the Agreement;</li> <li>- Making recommendations;</li> <li>- Proposing activities;</li> <li>- Advising the Parties on ways to enhance cooperation consistent with the principles set out in the Agreement;</li> </ul>

	<p>- Providing annual reports on the status and effectiveness of cooperation undertaken under the Agreement;</p> <p>- Reviewing the efficient and effective functioning of the Agreement including the regional aspects of cooperation.</p>
<i>Pursue on a regular basis an expert level interaction through working groups to enhance science and technology cooperation between the European Commission and Russia</i>	
<i>More effectively use available and appropriate mechanisms of interaction (PCA institutions, EC Framework Programmes (INTAS, ISTC, TACIS and EUREKA and the Russian federal research programmes) to accomplish the objectives of Common Space Four in the field of research and innovation</i>	
<i>Implement a range of measures to facilitate cooperation in research and innovation</i>	<p>Through utilization of the mechanisms mentioned above, implement the following measures:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Identify jointly areas of the <b>thematic priorities</b> in the EU Framework suitable as specific fields of cooperation</li> <li>b) Determine main <b>short- and medium-term research tasks</b> for each agreed field of cooperation included in the EU Framework Programme and elaborate a plan of practical actions</li> <li>c) Develop and implement measures to support the <b>participation of Russian research oriented organisations or scientists in EU/Russia cooperation</b> in research and innovation, in particular within jointly agreed fields and in on – going projects ( IPs and NoEs ) , including through Russian funding for participation of Russian research actors</li> <li>d) Identify prime actions including in particular the availability of timely information for the remaining period of FP6 aimed at <b>strengthening proposal submission with Russian participation</b> in order to favour a positive evaluation : <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Establish an effective <b>information exchange</b> and analysis of Russian participation in the calls for proposals and further implement projects of the current and future Framework Programmes;</li> <li>ii. Enhance the effectiveness of the <b>participation of National Contact Points of Russia</b> in the existing network of NCPs in particular through the current INTAS ININ activity;</li> <li>iii. Encourage <b>integration of leading Russian research institutions and teams in European research networks:</b></li> <li>iv. Promote <b>networking and access to the electronic services</b> between research</li> </ol> </li> </ol>

	<p>libraries and data archives;</p> <p>v. Integrate the work of researchers (through the 6FP, INTAS, ISTC, EUREKA etc.) to achieve common objectives in the identified fields and also related in <b>environment civilian security and non-proliferation</b>, with an emphasis on the promotion of scientific excellence.</p> <p>e) Encourage the Russian participation in the <b>preparatory consultative process for FP7</b> that is currently open, with a special emphasis on its international dimension and development of appropriate instruments to support EU/Russia cooperation</p> <p>f) Review all issues regarding supporting measures to increase the <b>mobility of researchers and students</b>:</p> <p>i. Identify <b>fields of specific mutual interest</b> to enhance mobility;</p> <p>ii. Consider the <b>instruments of coordination</b> and the mechanisms of consultations in this field;</p> <p>iii. Make <b>recommendations</b> for an improved and enhanced use of existing instruments to support mobility of both Russian and EU researchers</p> <p>iv. Facilitation of <b>visa issuance</b> by the EU MS for Russian researchers, using the flexibilities within the Schengen acquis and on the basis of reciprocity by Russia for European researchers;</p> <p>v. Promote the participation of EU-based researchers in Russian programmes</p>
<b>Education</b>	
<i>Encourage integration and closer cooperation within the framework of the European Higher Education Area in accordance with the main provisions of the Bologna Process</i>	<p>a) Stepping up <b>university cooperation</b> between Russia and European Union;</p> <p>b) Promoting student and teacher <b>mobility</b> between the said universities;</p> <p>c) Assisting in <b>training</b> Russia's national promoters of the Bologna Process;</p> <p>d) Support of cooperation aimed at a closer link of awarding degrees by encouraging collaboration at the masters level and awarding <b>joint or double diplomas</b>;</p> <p>e) Cooperation in the setting up in Russia of a <b>system of monitoring and check-up</b> of the quality and certification (accreditation) of curricula and higher education institutions as a whole;</p> <p>f) <u>Provision of the Russian participation in the <b>Erasmus Mundus</b> Programme;</u></p> <p>g) <u>Investigating means of promoting <b>studies and training in Russia in the field of European Union law, EU economy, EU general and interdisciplinary studies</b>, including training and retraining for government officials and post-graduate students;</u></p> <p>h) Investigating means of reciprocally promoting Russian studies and Russian language in the EU and EU <b>languages and studies</b> in Russia at the appropriate level of competence.</p>
<i>Encourage closer cooperation in the field of non-formal education for young people</i>	<p>a) Promoting <b>youth exchanges</b> between Russia and the EU;</p> <p><b>b) Promoting cooperation between youth organizations and youth leaders from Russia and the EU;</b></p> <p><b>c) Promoting exchange of information and know how between youth organizations and youth structures.</b></p>
<i>Promote the development of life skills education programmes for youth (on smoking, physical exercise, drugs, alcohol, HIV/AIDS etc.)</i>	<p>a) Exchange of information, expertise, and best practices through <b>joint seminars and work shops</b> between the Russian Federation and the EU;</p> <p>b) Human <b>capacity building</b> through seminars and twinning programmes between the Russian Federation and the EU.</p>

## Culture

- a) Assessing the possibility of developing a cooperation programme within the framework of the relevant EU external relations instrument, which could include *inter alia*:
  - the promotion of artistic and cultural projects with a European dimension (festivals, master classes, exhibitions, new productions, tours, translations and conferences);
  - the promotion of short-, medium-, and long-term cooperation between museums to enhance cultural ties, conservation and research of common European heritage;
  - the promotion of the links between artistic universities and institutions in order to create new cultural resources;
  - the training of professionals in the audiovisual sector, promotion and distribution of cinematographic works and audiovisual programmes and support for film festivals.
- b) Fostering convergence with European standards in the broadcasting field
- c) Consultation and cooperation in relevant international fora, such as UNESCO, in order to defend common objectives and promote cultural diversity, especially through the UNESCO Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expression.

## PARTNERSHIP AND COOPERATION AGREEMENT

Current or future sectoral agreements, existing or agreed but not yet started

<b>TRADE IN STEEL PRODUCTS</b>	<b>TRADE IN NUCLEAR MATERIAL AND NUCLEAR COOPERATION</b>	<b>TRADE IN TEXTILE PRODUCTS</b>	<b>READMISSION</b>	<b>VISA FACILITATION</b>	<b>EUROPOL COOP. I</b>	<b>CIVIL PROTECTION ARRANGEMENTS</b>	<b>SCIENCE AND TECHNOLOGY</b>
--------------------------------	--	----------------------------------	--------------------	--------------------------	------------------------	--------------------------------------	-------------------------------

### Dialogues existing or agreed but not yet started

<b>SPACE 1</b>	<b>SPACE 2</b>	<b>SPACE 3</b>	<b>SPACE 4</b>
----------------	----------------	----------------	----------------

**Regulatory dialogue on industrial products**

**Climate Change**

**Visa policy**

**Civil judicial cooperation**

**Political Dialogue**

**Counter-terrorism**

**Enterprise  
policy and  
industrial  
policy**

**Energy**

**Human rights  
consultations**

**Transport**

**Information  
Society**

**Agriculture**

Further dialogues on macro-economic policy and financial markets, intellectual property rights, public procurement, investment, on an early warning mechanism for trade issues, and on environmental issues, are in the making (early 2006).

## **ANNEX 4**

### **Country Environment Profile: Russia**

For most of the 1990s air and water emissions fell in absolute terms as industrial output declined, although amounts of hazardous waste increased in the late 1990s. However, measures of pollution intensity (i.e., emissions per unit of industrial output) increased for all pollutants indicating that the economy was operating less efficiently with respect to the pressure it put on the environment.

Since 1999 industrial output has increased and this has been accompanied by a decline in air and water pollution intensities, although the pollution intensity with respect to hazardous waste has continued to deteriorate. However absolute levels of emissions have increased with recent rapid GDP growth.

Ambient environmental pollution is severe in many industrial areas. Air and water quality continues to be a serious and growing problem in many cities, land contamination is a major issue that is not being tackled, hazardous waste is accumulating at a rapid rate and its storage is often in inadequate conditions, protected areas are often under funded and hence not effectively managed, and forest fires and illegal logging are a problem.

#### **Environment policy**

The Environmental Doctrine of the Russian Federation was approved by the government on 31/08/2002 and defines the long-term goals, directions, objectives and principles of Russian environmental policy.

Broadly speaking the political priority given to environmental policy in Russia, and the resources available, declined following the abolition of the Ministry of Environment in 1997. Frequent changes since then in the structure of environmental administration have resulted in considerable uncertainty over responsibility for enforcement and compliance, and have hindered the development of effective dialogue with the EU. However recently there have been more positive signs, notably the decision by Russia to ratify the Kyoto Protocol in 2004, and the adoption of environmental objectives in the EU-Russian Common Economic Space road-map.

#### **Environment legislation and its implementation**

The 2002 Federal Law on Environmental Protection of the Russian Federation is the basic framework legislation.

Other important framework legislation includes:

- The 1991 Law on Environmental Protection defines standards for environmental quality, provides for the protection of biota, established the basis for federal protected areas and the activities allowed in them.
- The 1995 Federal Law on Ecological Examination established a basis for environmental impact assessment.
- The 1995 Water Code and 1998 Law on Fees for Water Bodies' Use have supported and extended the use of economic instruments
- The legal basis for waste management is provided by the 1998 Law on Generation and Use of Waste.

- The 1999 Federal law on air protection specifies emission standards for stationary and mobile emission sources, technological processes and equipment.
- The 2002 Federal Law on Technical Regulation.
- Currently a new forest code is being enacted.

### **Administrative capacity**

Responsibility for environmental policy in the Russian Federation is dispersed between several ministries and agencies at national level and is still somewhat fluid after changes following the Presidential Decrees on the organization of government in March and May 2004. Discussions on the possible establishment of a federal agency for environmental protection continue.

Since 2000, the Ministry of Natural Resources (MNR), which was restructured in January 2005, has been the main Russian counterpart for environmental policy dialogue. It is responsible for environmental policy, with three departments: Legal, Environmental Policy and International. The MNR is also responsible for policy and regulation of exploitation of natural resources including mining of minerals and felling of timber.

Four Federal Services/Agencies report to the MNR: on Supervision of Nature Resources, Water Resources, Forestry, and Management of Mineral Resources.

Separate from the Ministry and reporting to the Government as a whole is the Federal Service for Hydrometeorology and Environmental Monitoring (Roshydromet), which among other responsibilities, takes the lead on international negotiations on climate change.

There is also a Federal Service for Ecological, Technological and Nuclear Oversight, reporting to the government, which deals with nuclear and radioactive waste matters, and has a major role in environmental enforcement, having taken over these functions from the MNR.

The Ministry of Economic Development and Trade is responsible for the co-ordination of Russian implementation of the Kyoto Protocol (Department of Property and Land Relations and Environmental Management Economics).

The Russian Regional Environment Centre (RREC) established with Tacis funding in 2001 is playing a useful role in promoting public awareness and stakeholder dialogue (central and local authorities, business, academia, NGOs).

### **Participation in regional and international processes**

Russia has ratified relevant international and regional conventions with the notable exception of the following: Cartagena Protocol on Biosafety, PIC convention on trade in dangerous chemicals, recent protocols under the UNECE Conventions on Long-Range Transboundary Air Pollution on Trans-boundary Environmental Impact Assessment (Espoo) and Public Participation (Aarhus), the Bonn Convention on Conservation of Migratory Species, and the Bern Convention on Conservation of European Wildlife and Habitats.

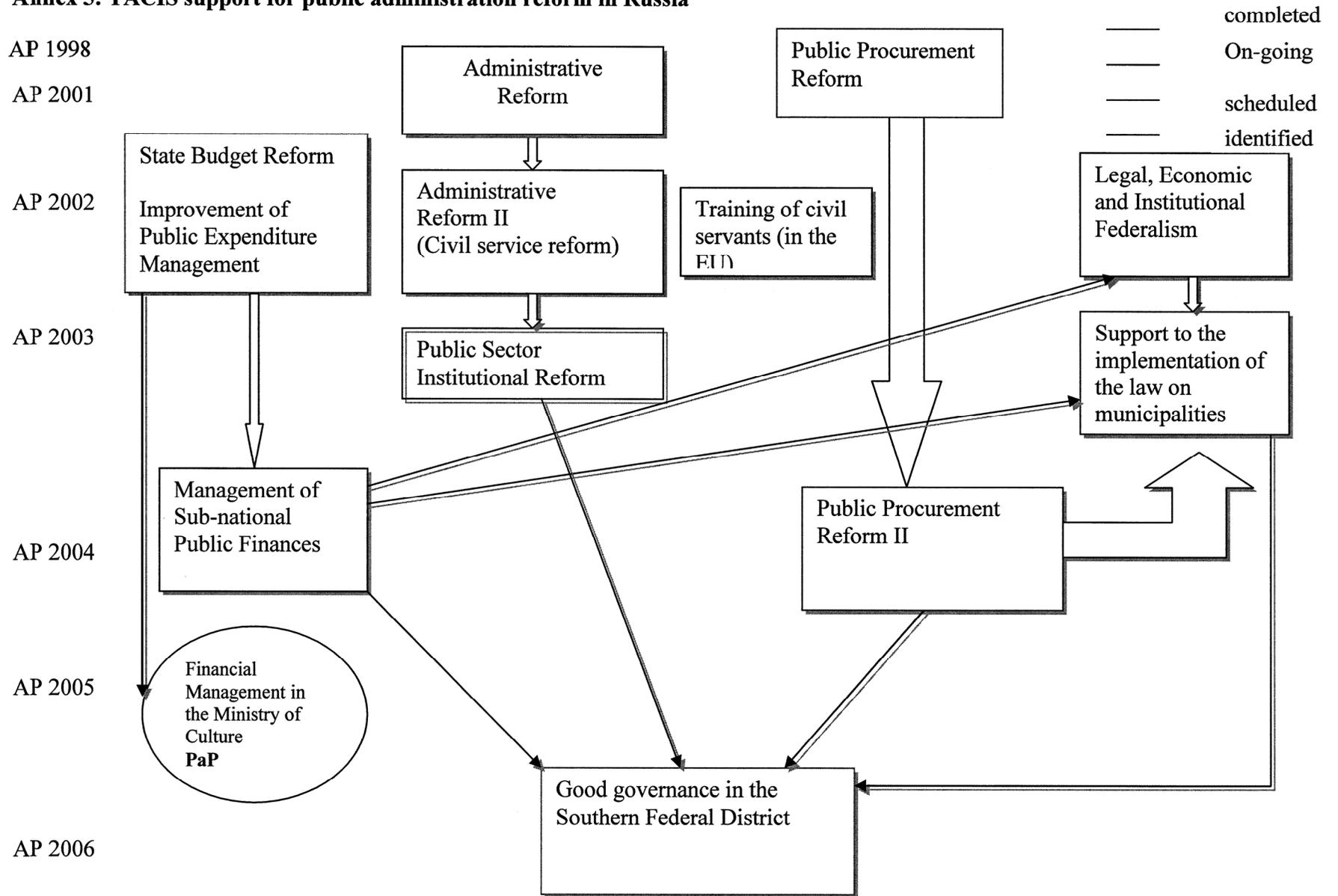
Russia ratified the Kyoto Protocol on climate change in November 2004, but has not made any commitment regarding further measures after 2012.

## **Key environmental areas where action is needed**

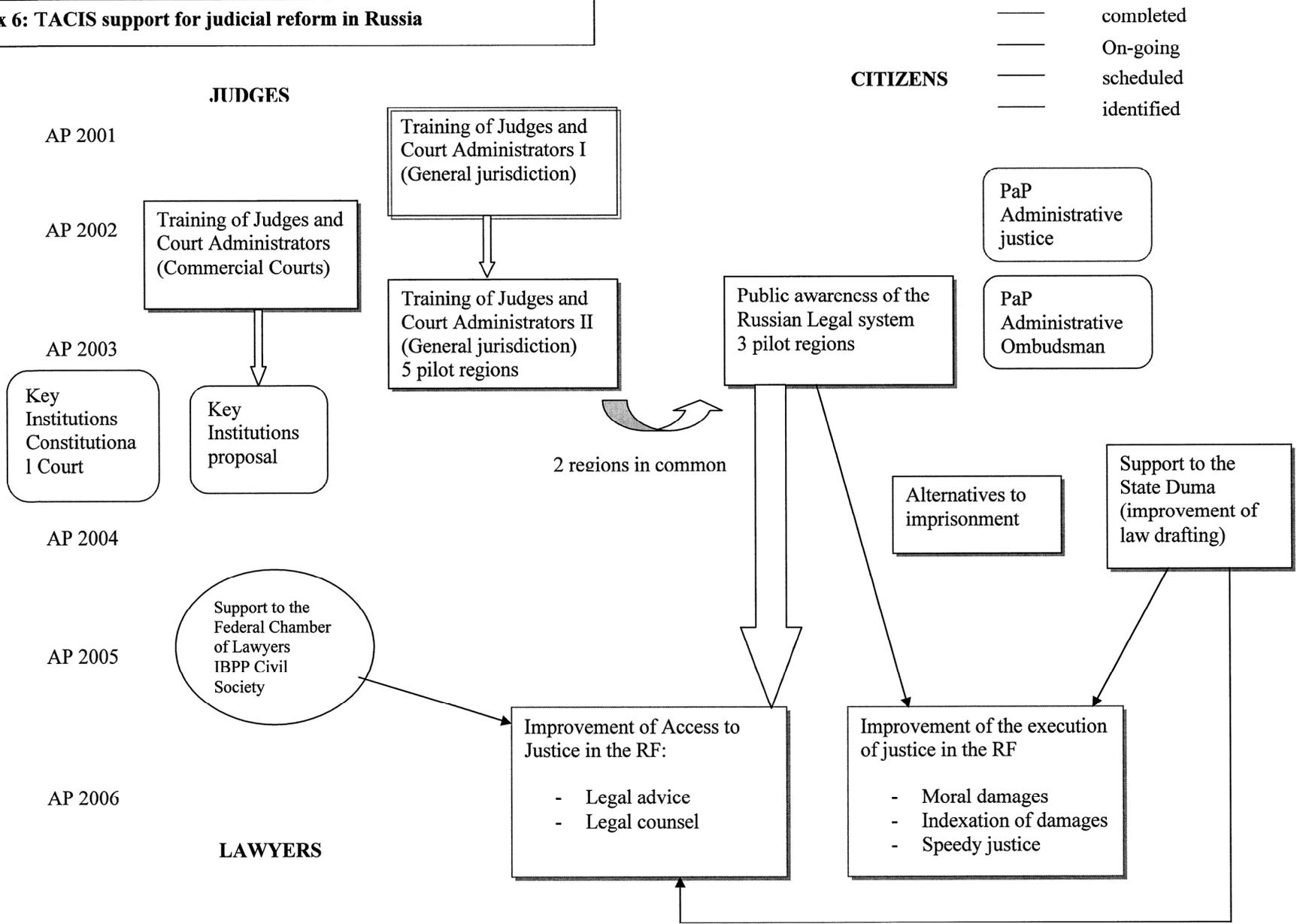
The EU-Russia Common Economic Space roadmap identifies the following environmental priorities:

- Promote respect and greater public awareness for the environment, and better environmental information and education
- Promote commitment to and implementation of multilateral environmental agreements
- Support implementation of the Climate Change Convention and the Kyoto Protocol
- Co-operate on cleaner production and more efficient use of natural resources
- Co-operate on conservation of biodiversity including protected natural areas
- Co-operate on water policy, including trans-boundary water basins and the EU water initiative
- Protect, conserve and encourage the sustainable use of marine environments
- Reduce risks of accidents and pollution, especially in seas and inland waters
- Support compliance with the Espoo Convention on trans-boundary environmental impact assessment
- Intensify co-operation to combat illegal logging, taking account of the Forestry Law Enforcement and Governance (FLEG) initiative
- Promote convergence of legislation towards higher standards.

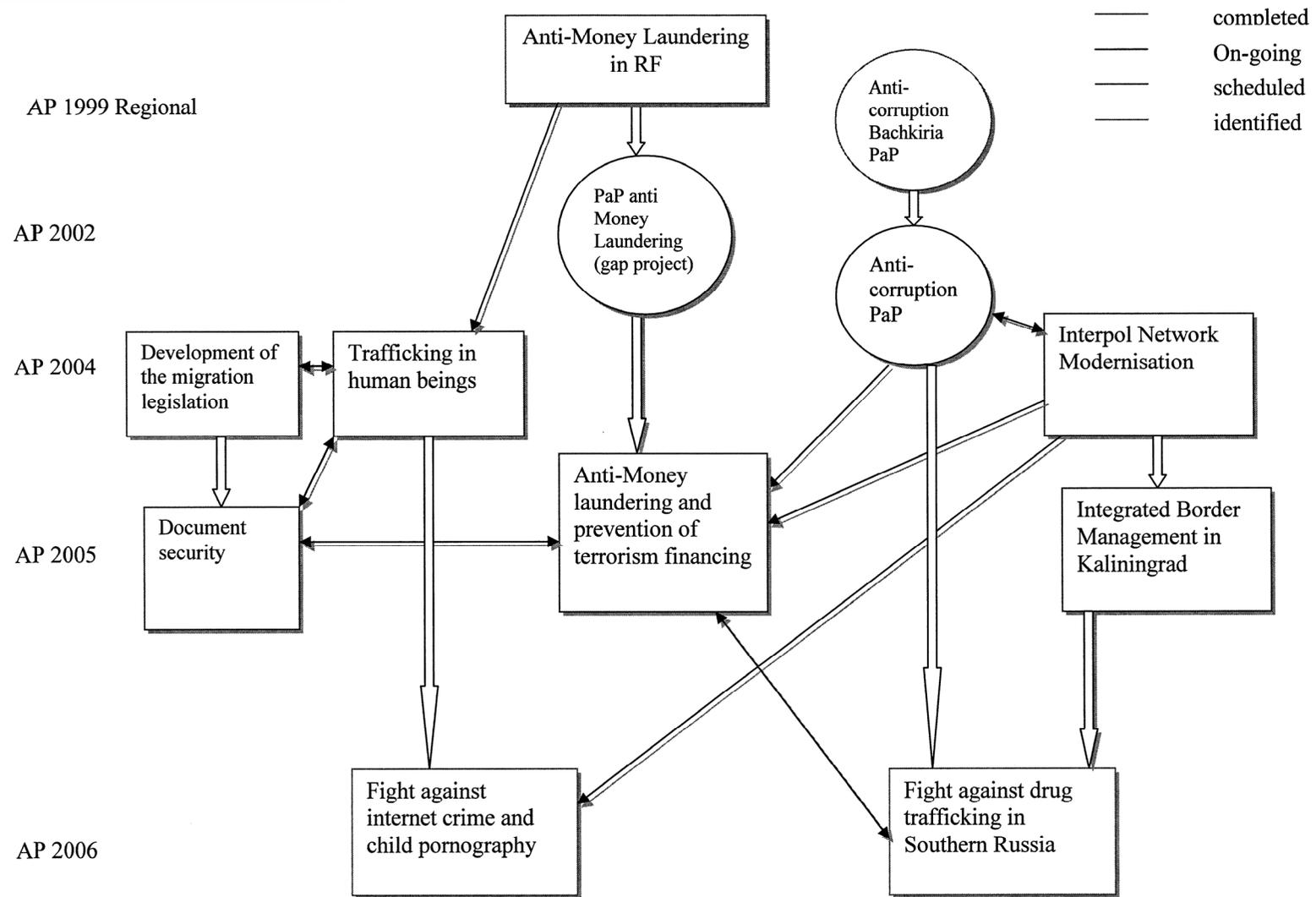
**Annex 5: TACIS support for public administration reform in Russia**



**Annex 6: TACIS support for judicial reform in Russia**



**Annex 6 (cont): TACIS support for the fight against organised crime in Russia**



**HOME AFFAIRS**

