Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Quelle contribution la société civile peut-elle apporter aux relations entre l'UE et la Russie?»

(2005/C 294/07)

Le 1^{er} juillet 2004, le Comité économique et social européen a, conformément à l'article 29 de son règlement intérieur, décidé d'élaborer un avis d'initiative sur le thème: «Quelle contribution la société civile peut-elle apporter aux relations entre l'UE et la Russie?».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 mai 2005 (rapporteur: M. Filip HAMRO-DROTZ).

Lors de sa 419^{ème} session plénière des 13 et 14 juillet 2005 (séance du 13 juillet 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 109 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions.

1. Arguments en faveur de l'élaboration du présent avis

1.1 La Fédération de Russie, qui joue un rôle important au plan international, constitue un *partenaire stratégique de l'Union européenne*. L'élargissement de l'UE accentue encore davantage l'importance de la coopération de voisinage entre la Russie et l'Union et la construction des meilleures relations possibles dans le cadre du développement des valeurs européennes communes de démocratie, et de respect des droits de l'homme et du citoyen est fondamentale pour chacune des deux parties.

1.2 Le développement de la société et l'amélioration des conditions de vie, l'édification de l'État de droit, l'instauration d'un environnement plus prévisible et des conditions favorables au fonctionnement des entreprises, ainsi que la mise en place d'une économie de marché requièrent une action déterminée. Malgré les déclarations des dirigeants de la Fédération de Russie qui affichent un soutien de façade à la réalisation de ces objectifs, la progression vers leur concrétisation et les réalités de la vie quotidienne sont éloignées des attentes de la société, tant russe qu'internationale. L'attitude des dirigeants russes actuels vis-à-vis des acteurs économiques, par exemple, ne confirme pas, aux yeux du CESE, les déclarations d'intention des autorités concernant la promotion de la démocratie et le renforcement de la société civile. La tournure que prend actuellement l'évolution de la Russie suscite des inquiétudes, et ce pas uniquement parmi ses citoyens. Cet État tourne le dos systématiquement à la démocratie dont il se réclame, le gouvernement contrôle les médias, l'armée russe, en dépit de ses engagements internationaux, stationne en Moldavie et en Géorgie, le système judiciaire est inféodé au politique. La construction d'une société civile organisée est donc extrêmement difficile dans ces conditions.

1.3 L'intégration accrue de l'Union européenne — marché intérieur, monnaie unique et coopération renforcée dans un nombre croissant de domaines politiques — constitue un objectif fondamental historique à l'égard duquel tous les États membres se sont engagés, quelles que soient les déconvenues récentes dans ce domaine. L'intégration interne de l'Union européenne ne peut toutefois causer une séparation entre l'UE, la Russie et le reste de l'Europe, qui n'a pas connu un développement similaire, dans la mesure où cette situation pourrait entraîner la scission en deux du continent européen.

1.4 La déclaration sur la construction de l'unité européenne prononcée le 9 mai 1950 par Robert Schuman, ministre français des affaires étrangères, part du principe que l'intégration européenne doit reposer sur la volonté de contribuer de manière égale à la réalisation d'objectifs fixés de commun

accord, sur l'adoption de valeurs communes ainsi que sur la conciliation et la vision des citoyens à propos d'un avenir commun. Robert Schuman a également relevé que l'Europe ne pourrait pas se construire d'un coup mais qu'elle se ferait par des réalisations concrètes et, surtout, en créant une solidarité de fait. Le message transmis dans cette déclaration revêt un caractère particulièrement intéressant dans le contexte des relations entre l'UE et la Russie et des efforts visant à renforcer leur coopération.

2. La contribution de la société civile aux relations entre l'UE et la Russie

2.1 Le renforcement des relations entre la Russie et l'UE nécessite également un solide appui de la part de la société civile organisée de l'Union européenne. Les efforts consentis par celle-ci ont pour objectif d'améliorer la coopération entre l'UE et la Russie, ainsi que de soutenir l'édification des structures de la société civile organisée et de la démocratie en Russie.

2.2 L'expérience des nouveaux États membres de l'UE, qui ont, en dix ans, accompli avec succès le processus de transition postcommuniste, revêt une grande importance et ces pays peuvent fournir une valeur ajoutée dans la coopération entre l'UE et la Russie. Les acteurs de la société civile de ces États, et notamment les ONG, peuvent jouer un rôle important en matière de démocratisation et de protection des droits de l'homme et des citoyens en Russie.

2.3 Depuis plusieurs années, l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE) présente des recommandations et des avis concernant le développement des relations économiques et des chefs d'entreprises de l'UE et de Russie débattent régulièrement de ces questions dans le cadre des Tables rondes des industriels de la Russie et de l'UE. La Confédération européenne des syndicats (CES) défend également sa position à cet égard dans le cadre de différentes rencontres au sommet et en collaboration avec la Fédération des syndicats indépendants de Russie (FNPR), elle a envoyé en 2004 une lettre au Président de la Commission européenne et au Président russe, dans laquelle elle proposait que l'on confère aux confédérations syndicales de l'UE et de Russie le même rôle qu'à la table ronde susmentionnée. D'autres acteurs de la société civile ont pris l'initiative de présenter leur point de vue sur le développement des relations entre l'UE et la Russie dans leurs secteurs respectifs. La société est encore peu organisée en Russie, les organisations non gouvernementales s'y développent lentement et leur rôle est encore limité.

2.4 Ces dernières années, le CESE a pour sa part élaboré plusieurs avis portant sur les relations entre l'UE et la Russie, dans lesquels il s'est notamment penché sur le fonctionnement de la société civile russe. Les principaux d'entre eux sont énumérés dans la note de bas de page n° 1. Les recommandations et constatations qui y sont formulées ont été prises en considération dans le présent avis, sans qu'il y soit fait spécifiquement référence⁽¹⁾. Ces travaux ont amené le CESE à établir des contacts directs avec nombre d'acteurs de premier plan de la société civile russe.

3. Recommandations

3.1 L'UE doit se doter d'une politique plus cohérente vis-à-vis de la Russie et la mettre en œuvre de façon pragmatique

3.1.1 Le développement d'une coopération cohérente entre l'UE et la Russie a été entravé du fait que les États membres de l'Union tendent à promouvoir leurs intérêts sur une base bilatérale avec la Russie, y compris dans des domaines dont la gestion relève de l'UE. Bien entendu, il ne faut aucunement limiter la possibilité pour les différents États membres de développer avec la Russie des relations bilatérales constructives et transparentes dans les domaines qui ne ressortissent pas de la compétence de l'UE. Cette activité bilatérale, régionale et sectorielle revêt, au contraire, une grande importance et chaque État membre de l'UE doit assumer sa part de responsabilité en la matière.

3.1.2 Une coopération efficace entre l'UE et la Russie n'est possible que si les sociétés civiles de l'UE adoptent des positions plus volontaristes de mutualisation des pratiques d'auto-organisation et d'aide à la renaissance des réseaux de solidarité à l'égard de la société civile russe. L'Union européenne peut mettre au service de la société civile russe, et donc de la Russie, ce qui fait sa richesse, c'est-à-dire sa diversité, la pluralité de ses formes d'organisation sociétale, ou encore la forme de dissémination démocratique, sociale et culturelle que procurent cette diversité et cette pluralité. Tous les États membres doivent concentrer leur action sur la promotion des objectifs communs, a fortiori depuis l'élargissement de l'UE. En outre, il est évident qu'une approche directe permet d'engranger de meilleurs résultats sur le plan du développement de la coopération entre l'UE et la Russie. De même, l'UE devrait accroître son assistance technique à la Russie en vue d'en faire un pays stable, démocratique et prospère. Il y a lieu de procéder à un réexamen de la structure des programmes d'assistance technique existants. Le meilleur moyen d'atteindre pareil but, c'est de progresser lentement mais sûrement.

(1) «Les relations entre l'Union européenne, la Russie, l'Ukraine et la Biélorussie», 1995.

«TACIS – Assistance technique à la Communauté des États indépendants et à la Mongolie», 1998.

«Les relations entre l'Union européenne et les États riverains de la mer Baltique», 1998. «

La dimension septentrionale et les relations avec la Russie», 1999.

«La dimension septentrionale: Plan d'action pour la dimension septentrionale dans les politiques extérieure et transfrontière de l'Union européenne 2000-2003», 2001.

«Partenariat stratégique UE/Russie: les prochaines étapes?», 2002.

«L'Europe élargie – voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud», 2003.

3.2 Les feuilles de route doivent apporter une stimulation à l'élaboration d'un accord dynamique entre l'UE et la Russie

3.2.1 L'UE et la Russie sont engagées dans un processus d'élargissement et de renforcement de leurs relations sur la base de feuilles de route relatives aux quatre espaces communs, à savoir: 1) l'espace économique, 2) l'espace de liberté, de sécurité et de justice, 3) l'espace de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure, 4) l'espace pour la recherche, l'éducation et la culture. Les feuilles de route exposent quelque 400 mesures à prendre dans les années à venir. Le CESE, qui se félicite d'une telle initiative, souligne que l'UE devrait renforcer ses efforts afin de nouer de larges relations politiques, économiques et sociales avec la Russie dans un esprit d'ouverture.

3.2.2 Certains aspects des feuilles de route concernent la société civile, par exemple les secteurs prioritaires pour le dialogue sur la réglementation et les questions économiques, les dispositions visant à faciliter la concurrence, les investissements et le commerce, la coopération interrégionale et transfrontalière, l'environnement, la promotion des liens interpersonnels, la libre circulation des personnes, les jeunes, la coopération dans le domaine de la protection civile, la recherche et l'éducation ou encore l'intégration progressive des réseaux de transport.

3.2.3 Le CESE presse l'UE et la Russie de mettre en œuvre les feuilles de route sans attendre. Leur contenu doit être mis à jour en permanence afin que leur application soit aussi facile que possible, et leur mise en œuvre devrait faire l'objet d'un examen annuel par les deux parties. De même, la Russie et l'Union européenne devraient l'une et l'autre désigner les organes responsables de la concrétisation de ces feuilles de route. Le CESE, pour sa part, est disposé à contribuer activement à ce processus, dans le cadre du suivi du présent avis, pour les sphères relevant de la société civile. Il a l'intention, à cet égard, de formuler des propositions portant tant sur le contenu que sur la mise en œuvre des feuilles de route et d'intensifier ses contacts directs avec les principaux acteurs de la société civile russe (voir paragraphes 3.4.3. et 3.5.5).

3.2.4 L'accord de partenariat et de coopération conclu entre l'UE et la Russie lors du premier semestre 1994, d'une durée initiale de dix ans, expirera en 2007 si les parties le souhaitent. Les feuilles de route relatives aux quatre espaces communs doivent servir de fondement à un nouvel accord entre l'UE et la Russie, moderne et basé sur le partenariat stratégique. Il convient d'encourager la Russie à éliminer les obstacles persistants au commerce des biens et des services et à garantir un cadre réglementaire efficace pour les investissements afin que l'UE et la Russie puissent élaborer un accord de libre échange fondé sur le statut d'économie de marché de la Russie et sur l'adhésion de ce pays à l'OMC.

3.2.5 L'UE et la Russie devraient également travailler de concert à remodeler dans le même ordre d'idées la coopération régionale, le dossier de la dimension septentrionale (notamment la coopération en mer Baltique et la coopération arctique), ainsi que la coopération en mer Noire. Le CESE note avec satisfaction que cet aspect a également été pris en considération dans les feuilles de route et encourage la prise de nouvelles mesures visant à développer la coopération régionale dans le cadre des relations UE-Russie.

3.3 *Le rôle de la société civile doit être mis en valeur dans les feuilles de route relatives à la coopération UE-Russie*

3.3.1 Le renforcement durable des liens entre l'UE et la Russie restera limité tant que les actions des parties prenantes ne seront pas guidées par des valeurs communes, dont la responsabilité individuelle, le respect de l'État de droit, de l'individu et de la propriété, les droits de l'homme (par exemple la liberté des médias, l'organisation d'élections libres, le pluralisme politique, l'égalité des chances et les droits des minorités), la transparence, l'intégrité, la dignité humaine, l'égalité et la liberté d'expression, les droits syndicaux et les droits fondamentaux des travailleurs, des relations sociales saines et une protection sociale suffisante. Si ces principes ne sont pas inscrits durablement dans les fondements mêmes de la vie socio-économique et politique de la Russie, aucune plate-forme ne pourra être dégagée pour des collaborations ou des accords.

3.3.2 De l'avis du CESE, les objectifs d'ensemble des feuilles de route sont pertinents. Il note avec satisfaction que pour trois d'entre elles (les espaces communs pour la sécurité extérieure, pour la liberté, la sécurité et la justice et pour la recherche et l'éducation, y compris les aspects culturels), il est souligné que les valeurs communes constituent un socle essentiel.

3.3.3 Le renforcement de la coopération entre l'UE et la Russie dépendra de la façon dont ces questions seront résolues en Russie. Le CESE recommande que cette question soit mise en vedette dans la concrétisation des nouvelles feuilles de route. Il est fermement convaincu de la nécessité de les compléter par d'autres actions concrètes en vue de parvenir à des valeurs communes, fondamentales pour développer une société civile qui fonctionne bien.

3.3.4 La Russie doit mettre en place un environnement dans lequel les partenaires sociaux et aux autres acteurs de la société civile organisée puissent agir en toute indépendance et participer avec assurance aux décisions d'ordre social et économique les concernant. Le dialogue et un fonctionnement en réseau, sous le signe de l'ouverture, sont indispensables à cet effet et ils requièrent à leur tour des médias indépendants. Le respect effectif des principaux accords internationaux, notamment des normes de l'OIT, est également indispensable.

3.3.5 Le bon fonctionnement de la société civile russe exige que ses acteurs économiques et sociaux jouissent d'une bonne représentativité, qu'ils soient indépendants et qu'ils disposent de la capacité d'engager tant avec les autorités qu'avec les autres acteurs sociaux un dialogue constructif et transparent qui soit fondé sur les compétences.

3.3.6 Le CESE se félicite que dans le cadre du deuxième espace commun, l'UE et la Russie aient lancé, au printemps 2005, une série de consultations conjointes sur les droits de l'homme et sur les droits fondamentaux afférents, par exemple ceux des minorités. Il y aurait lieu d'aborder également dans ce cadre la question de la résolution des problèmes d'autodétermination au niveau national et local, ainsi que de la renonciation à toute utilisation de méthodes conflictuelles (Tchéchénie) qui mettent la population de Russie en danger et constituent une menace pour les citoyens de l'UE.

3.3.7 Au fil du temps, l'UE a démontré qu'elle pouvait, grâce au dialogue, amener des pays tiers à d'importants changements. Cette capacité doit également être mise à profit dans le cas de

la Russie. À cet égard, le Conseil de l'Europe et l'OSCE ont bien évidemment un rôle crucial à jouer. Le CESE note avec satisfaction que dans les feuilles de route, l'UE et la Russie sont convenues de renforcer leur coopération dans le cadre de ces institutions.

3.3.8 Le développement des relations entre l'UE et la Russie nécessite un soutien financier adéquat de la part de la première. Il y a lieu d'utiliser davantage les ressources du programme Tacis et d'autres instruments dans le but de développer la société civile, l'éducation et l'indépendance des médias; de même, il faudrait tenir compte de cet aspect dans l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). Le CESE suggère que la Commission présente une proposition concernant la façon dont la société civile russe pourrait tirer davantage profit des instruments communautaires concernés.

3.4 *Les acteurs de la société civile doivent recevoir un rôle approprié dans la mise en oeuvre des feuilles de route relatives à la coopération UE-Russie*

3.4.1 L'UE a souligné que le développement des relations avec la Russie nécessite des solutions et des formules qui soient durables sur le plan qualitatif. À cette fin, il y a lieu de prendre en compte les points de vue des différents groupes d'intérêt de la société civile, d'où l'importance de développer celle-ci en Russie.

3.4.2 Le CESE propose que l'on renforce le rôle des acteurs crédibles de la société civile dans les procédures de coopération entre l'UE et la Russie en créant un comité consultatif sur la base de l'article 93 de l'accord de partenariat et de coopération. Cette opération permettrait d'exploiter au maximum leur savoir-faire et leur expérience en la matière. Des dispositifs de ce genre se sont révélés profitables, notamment pour ce qui est des relations entre l'UE et les pays méditerranéens, l'Inde, l'Amérique latine et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CESE pense qu'il existe en Russie de nombreux acteurs disposant des capacités requises.

3.4.3 Le CESE entend jouer un rôle important dans le processus de recherche de la bonne voie pour associer la société civile à la coopération UE-Russie. L'intention qu'il a affichée de renforcer ses contacts avec les principaux acteurs de la société civile russe, telle que mentionnée aux paragraphes 3.2.3. et 3.5.5, devrait se traduire dans un avenir prévisible par la création d'un forum consultatif dans le contexte de la coopération officielle entre l'UE et la Russie.

3.5 *La coopération entre la société civile dans l'UE et en Russie russe doit être renforcée*

3.5.1 Au fil des années, certains groupes d'intérêt, notamment les confédérations syndicales, les associations de consommateurs, les fédérations d'employeurs, les organisations agricoles et d'autres groupements de la société civile ont noué des liens avec leurs homologues russes, que ce soit au niveau de l'UE ou à l'échelle bilatérale. De même, les organisations russes participent souvent à la coopération internationale dans leurs secteurs respectifs. L'objectif consiste ici à favoriser parmi les citoyens les contacts directs, la mise en réseau, les interactions et l'échange d'expériences et d'informations. La coopération des sociétés civiles devrait compter parmi ses principaux objectifs l'émergence de relations de confiance entre l'UE et la Russie.

3.5.2 Il convient toutefois de diversifier et de développer plus avant ces relations, dans la mesure où de nombreux acteurs de la société civile russe n'ont pas de contacts suffisants entre eux et avec des organisations correspondantes d'autres pays. Le CESE encourage tous les acteurs de la société civile organisée à renforcer et à élargir leur coopération avec leurs homologues russes dans leur domaine propre. L'UE devrait pour sa part lancer des initiatives pour faciliter cette coopération.

3.5.3 Les États membres de l'UE devraient accentuer leurs efforts en vue d'associer les organisations de la société civile à la création d'initiatives communes, à la promotion de programmes éducatifs et de dispositifs d'échange dans ce cadre, ainsi qu'à l'établissement de projets économiques conjoints. Les gouvernements des États membres devraient également diffuser davantage d'informations sur l'existence de ces projets et former les acteurs de la société civile à les élaborer.

3.5.4 Il importe de trouver les moyens de nouer des contacts avec toutes les régions de Russie, entre autres avec la région de Kaliningrad. À cet égard, les recommandations formulées par le Comité des régions⁽¹⁾ pour renforcer la coopération régionale entre l'UE et la Russie sont tout à fait pertinentes. Le CESE les soutient et recommande que le Conseil de partenariat permanent accorde une plus grande priorité à cette question dans son ordre du jour.

3.5.5 Le CESE utilisera sa position pour contribuer au développement des relations entre les sociétés civiles organisées de l'UE et de la Russie. Un premier pas en ce sens consisterait à convenir avec les partenaires sociaux russes de contacts réguliers et d'ateliers communs centrés sur des thèmes spécifiques (par exemple, les réformes économiques et l'emploi, la réforme des systèmes de sécurité sociale, le développement du dialogue social en Russie ou la participation des acteurs de la société civile à la coopération entre l'UE et la Russie). L'objectif serait d'instaurer une coopération de plus en plus régulière et de plus en plus étroite entre les deux parties. Cette collaboration devrait, avec le temps, évoluer vers la création d'un forum consultatif qui sous-tendrait le mécanisme de coopération entre l'UE et la Russie (voir aussi les paragraphes 3.2.3., 3.4.2. et 3.4.3).

3.6 *La coopération entre la Russie et ses voisins ainsi qu'entre les acteurs sociaux de ces pays doit être encouragée*

3.6.1 Dans le même temps que l'UE intensifie ses relations avec les pays voisins européens de l'Est, il est essentiel que la

Russie et ses voisins renforcent leurs rapports mutuels, notamment dans le cas de la Russie avec l'Ukraine, mais aussi avec la Moldavie et la Biélorussie. Une consolidation des liens et un accroissement des interactions sont nécessaires sur les plans politique, économique et social, dans le but d'améliorer la coopération en Europe. Le CESE préconise que l'UE soutienne une telle évolution dans le cadre de la politique de voisinage et de partenariat.

3.6.2 Dans ce contexte, le CESE recommande en outre que l'on soutienne les contacts transfrontaliers entre les acteurs des sociétés civiles de ces pays. Le CESE a pour sa part pris des mesures en faveur du développement d'un tel dialogue et fera régulièrement rapport sur ce sujet à la Commission.

3.7 *La circulation transfrontalière entre l'UE et la Russie doit être encouragée*

3.7.1 Le développement de la circulation transfrontalière exige de bonnes liaisons en matière de transport et la possibilité de voyager facilement. Le CESE soutient les efforts visant à développer et à intégrer ces connexions, lesquelles exigent des investissements d'amélioration des infrastructures et de la logistique aussi bien dans l'UE qu'en Russie. Les grands organes internationaux de financement, en particulier la BEI et la BERD, doivent être davantage associés à ces activités.

3.7.2 Le CESE note avec satisfaction que les feuilles de route placent à l'avant-plan l'objectif de facilitation des contacts interpersonnels et des déplacements entre l'UE et la Russie, que ce soit par le biais de l'intégration des réseaux de transport (formalités aux frontières, de l'allègement des conditions posées pour la traversée des frontières ou l'obtention de visas ou encore des principes de réadmission. Les accords relatifs aux frontières devraient fluidifier la mobilité transfrontalière.

3.7.3 Lente et onéreuse, la procédure actuellement en vigueur en matière de visas freine, voire bloque le tourisme et le renforcement de l'interaction transfrontalière entre les acteurs de la société civile, y compris les jeunes et les étudiants. Il y a lieu de simplifier les procédures de demande de visas et de permis de travail. Cet allègement contribuerait à encourager la circulation et les contacts transfrontaliers. Il importe dès lors que les négociations en cours entre l'UE et la Russie pour simplifier la procédure d'obtention des visas aboutissent le plus rapidement possible à une issue satisfaisante pour les deux parties.

Bruxelles, le 13 juillet 2005.

La Présidente
du Comité économique et social
Anne-Marie SIGMUND

(1) CdR 105/2004.

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

- A. L'amendement suivant, qui a recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, a été rejeté lors de la session plénière.

Paragraphe 1.3

Biffer.

Exposé des motifs

Le paragraphe 1.1 de l'avis affirme que la Fédération de Russie constitue un partenaire stratégique de l'Union européenne; cette assertion suffit à épuiser le contenu du paragraphe 1.3.

Résultat du vote

Voix pour: 33

Voix contre: 64

Abstentions: 8