



Résolution 1523 (2006)¹

L'intérêt pour l'Europe que le développement économique de la Russie se poursuive

Assemblée parlementaire

1. Dotée de ressources humaines, naturelles et économiques considérables, la Fédération de Russie, le plus vaste et le plus peuplé des Etats membres du Conseil de l'Europe, a connu bien des difficultés, depuis le début des années 1990, dans ses efforts pour stabiliser son système économique et politique. C'est également le pays qui a été confronté aux défis les plus impressionnants en matière de développement alors qu'il adoptait progressivement les valeurs démocratiques européennes et devenait une économie régie par la loi du marché.
2. Au cours de ces sept dernières années, la Fédération de Russie a réussi alors que beaucoup n'y croyaient pas. La crise financière d'août 1998 qui a secoué profondément son économie a permis à sa compétitivité de rebondir grâce à une dévaluation du rouble, à une discipline budgétaire plus stricte, à une restructuration de sa dette extérieure et à une meilleure supervision des banques. Cette crise a également suscité un regain de soutien en faveur des réformes, grâce à quoi il a été possible de parvenir à une stabilité macroéconomique et politique, de même qu'à une croissance dynamique, à de meilleurs niveaux de vie et à un regain de prospérité et de confiance. Toutefois, des disparités significatives de revenus, un développement régional très inégal et le manque persistant de diversification ainsi que des manquements à l'Etat de droit et une corruption à grande échelle constituent des obstacles sérieux à une croissance économique durable.
3. L'économie russe en rapide expansion est confrontée à tout un ensemble de défis à court et moyen termes en matière de développement. Il s'agit notamment de préserver la stabilité macroéconomique et politique, d'utiliser plus efficacement les ressources, de poursuivre des politiques de réforme et de continuer la modernisation globale de l'économie. Il importe également, d'urgence, de renforcer la prééminence du droit, de rationaliser le système réglementaire, de maîtriser l'inflation, de mieux définir les secteurs «stratégiques», d'améliorer l'administration, de renforcer la transparence en matière de politiques, surtout en ce qui concerne les modifications réglementaires prévues, et d'assurer l'impartialité dans la mise en oeuvre du système fiscal.
4. L'Assemblée parlementaire estime que le fait que la Fédération de Russie assure la présidence du G8 en 2006 et celle du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de mi-mai à mi-novembre 2006 est une bonne occasion pour ce pays de montrer son engagement en faveur des réformes structurelles, judiciaires et démocratiques, ainsi qu'en faveur du développement humain et de la coopération stratégique avec d'autres pays européens sur de nombreuses questions.
5. L'aspiration à une Europe sans clivage montre bien que les pays européens souhaitent rechercher une union plus étroite fondée sur des valeurs partagées, la justice, la solidarité, la sécurité et les intérêts mutuels. Il est primordial, pour le développement harmonieux et la prospérité de la Fédération de Russie, mais également de l'Europe tout entière, de soutenir une croissance économique forte dans ce pays, comme cela a été le cas ces sept dernières années, et de promouvoir la bonne gouvernance dans tous les secteurs et dans toutes les régions de la Fédération de Russie.

1. Discussion par l'Assemblée le 6 octobre 2006 (31e séance) (voir [Doc. 11026](#), rapport de la commission des questions économiques et du développement, rapporteur: M. Sasi). Texte adopté par l'Assemblée le 6 octobre 2006 (31e séance).



6. La poursuite de l'intégration de la Fédération de Russie dans l'économie européenne et mondiale est facilitée par son partenariat de plus en plus approfondi avec l'Union européenne. L'accord des deux parties pour l'instauration de quatre «espaces communs» offre un cadre global d'action, notamment par le biais de «l'espace économique commun» qui vise à mettre en place des conditions permettant d'accroître et de diversifier les échanges entre les deux parties et l'investissement mutuel, et par le biais de «l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice» structuré pour lutter, entre autres problèmes, contre le crime organisé et transfrontalier. Tout en se réjouissant des mesures prises récemment par les deux parties pour faciliter la libre circulation des personnes, l'Assemblée espère que la renégociation de l'Accord de partenariat et de coopération prévue en 2007 donnera un contenu encore plus concret aux quatre espaces communs.

7. La situation démographique actuelle de la Fédération de Russie a été reconnue comme une faiblesse majeure et de fait une menace pour la croissance et le développement à long terme du pays. L'émigration et la «fuite des cerveaux» vers l'Ouest, des taux de natalité très bas conjugués à des taux de mortalité et d'interruption de grossesse très élevés – dus à l'insuffisance des soins de santé, à diverses maladies, aux accidents et à des modes de vie pathogènes – sont à l'origine d'un déclin démographique alarmant et d'une érosion rapide de la main-d'œuvre, ce qui a abouti à un besoin croissant d'immigration de main-d'œuvre qualifiée. Il convient donc, pour renverser cette tendance, de prendre immédiatement des mesures dans les domaines des soins de santé, de l'éducation, du planning familial, des politiques de l'emploi et du contrôle des flux migratoires.

8. Une gestion saine des économies régionales (qui, en matière de ressources, de spécialisation, de développement et d'autonomie, présentent des situations hétérogènes) est capitale pour promouvoir une croissance économique équilibrée et l'intégrité territoriale du pays. Pour stimuler l'activité économique au-delà des zones du centre et de l'ouest, il est vital de stabiliser l'équilibre démographique, de traiter avec plus de souplesse le problème des travailleurs migrants en situation irrégulière et de veiller à ce que la population soit plus également répartie sur l'ensemble du territoire. La Sibérie et les régions extrême-orientales, qui couvrent les trois quarts du territoire de la fédération et où se trouve la quasi-totalité des ressources naturelles du pays, devraient recevoir une part équitable des recettes tirées de l'exploitation de leurs ressources et s'en servir pour le développement de l'infrastructure régionale et de systèmes de protection sociale.

9. Le patrimoine culturel et les sites naturels qui émaillent toute la Russie sont d'une richesse et d'une variété telles qu'ils offrent de remarquables opportunités pour développer le tourisme de manière équilibrée. Cela servirait non seulement le développement régional, mais également les efforts de préservation de l'intégrité du patrimoine national. Des mesures devraient être prises pour stimuler le tourisme culturel et le tourisme vert, en s'inspirant de l'expérience d'autres pays. Dans ce contexte, l'Assemblée se félicite de la création prévue par le Conseil de l'Europe du centre européen pour la coopération interrégionale et transfrontalière à Saint-Pétersbourg, qui servira d'enceinte pour le dialogue entre les régions de la Fédération de Russie et d'autres pays européens dans les domaines économique et culturel.

10. L'Union européenne a appuyé avec détermination l'adhésion de la Fédération de Russie à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). De fait, beaucoup s'accordent à dire que cette adhésion galvanisera la réforme au niveau national et améliorera le climat des investissements dans le pays, ce qui devrait apporter des bénéfices considérables à moyen terme pour l'économie russe et améliorer la situation de pratiquement tous les foyers russes. Il est important toutefois que le Gouvernement russe prenne les devants afin d'anticiper et d'atténuer tout impact négatif à court terme de l'adaptation à la concurrence mondiale des industries les plus vulnérables du pays (par exemple l'agroalimentaire, la chimie, le secteur pharmaceutique et la microbiologie, le secteur des motoristes et la production de matériel agricole), des entreprises et de certaines couches de la population. Il devrait également prendre des mesures pour renforcer la compétitivité des entreprises russes.

11. L'Assemblée espère que les difficultés résiduelles concernant les négociations (subventions agricoles, protection des droits de la propriété intellectuelle, ouverture des secteurs des services et de l'aviation, et double tarification pour l'énergie), notamment avec les Etats-Unis, seront résolues d'ici à la fin de 2006, ce qui dégagera la voie pour l'adhésion de la Fédération de Russie à l'OMC. Dans le même temps, elle invite les autorités russes à s'abstenir de prendre des mesures unilatérales de blocage des échanges commerciaux utilisées en plusieurs occasions, et récemment vis-à-vis de la Géorgie et de la Moldova pour les importations de vin.

12. La Russie a réussi une bonne performance économique, avec une stabilité macroéconomique sans précédent et un fort excédent budgétaire dans un contexte marqué par un environnement extérieur très favorable avec une forte demande et des prix en hausse pour les principaux produits russes exportés – ses ressources naturelles. En fait, plus de 75 % de l'ensemble des exportations et une bonne part de la croissance industrielle du pays reposent sur l'exploitation de ces ressources, en particulier le pétrole et le gaz,

les métaux non ferreux et le bois. Cependant, cet avantage concurrentiel unique doit être consolidé par l'investissement dans le développement d'une production plus diversifiée et à plus forte valeur ajoutée. Cette évolution offre également d'excellentes opportunités de progresser en matière de réformes structurelles, destinées entre autres à stimuler l'expansion des secteurs des services et de la vente au détail, et de réaliser des travaux coûteux mais vitaux de modernisation de l'infrastructure. Le secteur des transports présente un potentiel de croissance considérable, et est également crucial pour un développement régional et national plus harmonieux; en outre, des mesures spécifiques sont nécessaires pour soutenir la croissance des petites et moyennes entreprises.

13. Une concurrence loyale – entre régions, entre grandes et petites ou moyennes entreprises, entre entreprises nationales et étrangères – est primordiale pour que la Russie ait une économie saine qui favorise la cohésion sociale et économique, soit pleinement interconnectée avec les marchés mondiaux et soit suffisamment souple pour résister à des chocs extérieurs, par exemple en cas de fluctuation des prix des produits de base ou de volatilité des marchés financiers. Il convient de clarifier le rôle de l'Etat et des monopoles naturels («stratégiques») dans l'économie, et de renforcer, dans l'intérêt des investisseurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers, les compétences des organismes indépendants de supervision.

14. Une meilleure protection et une meilleure application des droits de la propriété intellectuelle sont nécessaires pour garantir une intégration sans heurt de l'économie russe au système commercial multilatéral, pour attirer davantage de capital-risque et de technologies modernes – de source à la fois nationale et étrangère – dans les centres de recherche et les entreprises russes, pour stimuler l'innovation, instaurer une concurrence loyale et lutter contre la contrefaçon.

15. La coopération scientifique et technologique internationale est un facteur important dans le soutien de la compétitivité de l'économie russe. Il est donc important que la liberté scientifique soit garantie, que les officiels ne participent pas aux activités de recherche dans le pays et que le système de protection des secrets d'Etat ne soit pas utilisé comme obstacle à la coopération scientifique internationale.

16. Les flux nets de capitaux sortant de la Fédération de Russie, après avoir atteint un pic en 2003- 2004, ont considérablement diminué en 2005, preuve d'un regain de confiance des investisseurs dans l'économie russe. Il conviendrait maintenant de s'efforcer de rapatrier les capitaux transférés (estimés à près de 348 milliards de dollars américains sur la période allant de 1996 à 2006). Pour cela, il s'agit de clarifier la relation entre l'Etat et les entreprises, en particulier dans des secteurs considérés comme stratégiques (énergie, aérospatiale, etc.); de renforcer la protection effective des droits de propriété et des droits des actionnaires minoritaires; de continuer à rationaliser la fiscalité et les réglementations relatives aux entreprises; et de mettre en oeuvre le plus largement possible les normes IFRS (International Financial Reporting Standards).

17. Les ressources énergétiques sont au coeur de l'économie russe et de ses relations commerciales avec d'autres pays européens. Leurs ventes (en valeur) représentent 64 % des exportations du pays, pour l'essentiel destinées à l'Europe et en augmentation. Cela montre combien les intérêts sont complémentaires dans le secteur énergétique et illustre les attentes légitimes de part et d'autre. Comme les Européens comptent de plus en plus sur les approvisionnements énergétiques russes, les entreprises russes ont besoin d'un investissement et de technologies de l'étranger plus importants afin d'exploiter de nouveaux gisements pétroliers et gaziers – en particulier dans les régions arctiques –, de réduire les pertes dues aux fuites de pétrole et de gaz, et de renforcer leur propre capacité pour exploiter plus pleinement les puits existants, étendre les réseaux de gazoducs et d'oléoducs, et étoffer le secteur du retraitement, notamment en ce qui concerne les produits pétroliers et le gaz naturel liquéfié.

18. Il est dans l'intérêt à long terme de la Russie de garantir un approvisionnement énergétique fiable en Europe. C'est pourquoi il importe d'urgence de réduire au minimum les risques associés aux investissements gros consommateurs de capitaux dans la production et les réseaux de transport de l'énergie, et de faciliter les flux transfrontaliers. Par esprit de confiance mutuelle, «les règles du jeu ne devraient pas être modifiées en cours de route» et l'approvisionnement en énergie devrait être garanti sur un plan purement commercial. Même si les points de vue de l'Union européenne et de la Fédération de Russie divergent quant aux moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs, il convient de tout faire pour parvenir à un compromis qui aboutirait à la ratification par la Fédération de Russie du Traité sur la Charte de l'énergie et de son Protocole sur le transit. La double tarification (ou plutôt la sous-facturation) de l'énergie et l'abondance des ressources énergétiques nationales ne devraient pas servir de prétexte pour continuer à gaspiller l'énergie. Aucun autre pays européen ne bénéficiera autant que la Fédération de Russie des efforts pour utiliser l'énergie de manière plus efficiente. Il est important que la Russie puisse augmenter sa production d'énergie, notamment par le biais de centrales nucléaires, et stabiliser sa consommation énergétique intérieure par une utilisation plus efficiente de l'énergie.

19. L'Assemblée estime qu'il faut continuer d'améliorer l'utilisation des revenus substantiels tirés des ressources énergétiques (les «pétrodollars»), en particulier celles qui se sont accumulées dans le Fonds de stabilisation pétrolier, afin: de maîtriser les pressions inflationnistes, de mettre en oeuvre les quatre priorités nationales de développement (modernisation de l'agriculture, de l'éducation, des soins de santé et du logement) et de lutter contre la pauvreté; de renforcer l'efficacité énergétique et la fiabilité de la fourniture d'électricité pour éviter les pannes de courant (comme la coupure qui a plongé dans le noir Moscou et ses environs au printemps 2005), et de libéraliser progressivement les prix de l'énergie au niveau national. Un certain nombre de préoccupations écologiques graves existent également concernant le trajet prévu pour certains projets de liaisons de transport de l'énergie, tels que le gazoduc nord-européen envisagé sous la Baltique et le projet Sakhalin-2.

20. L'Assemblée rappelle sa [Résolution 1455 \(2005\)](#) sur le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie, dans laquelle elle faisait état de sa préoccupation à l'égard d'une série de mesures destinées à renforcer la «verticale du pouvoir», et susceptibles de saper le système de contre-pouvoirs, de restreindre la concurrence politique, de mettre à mal l'indépendance et l'impartialité de l'appareil judiciaire, et de museler les médias. En outre, l'Assemblée dénonçait la prise de contrôle de plus en plus forte de l'oligarchie sur de nombreux actifs et ressources russes, ainsi que les allégations de corruption concernant certains gouverneurs. L'impression encore prévalente de corruption endémique dans le secteur public continue de nuire à l'image du pays et de décourager les investisseurs. L'Assemblée se félicite de la participation de la Fédération de Russie aux travaux du Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux (MONEYVAL) et de ce que le pays rejoindra bientôt le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO).

21. L'Assemblée rappelle également sa [Résolution 1418 \(2005\)](#) et sa [Recommandation 1692 \(2005\)](#) sur les circonstances entourant l'arrestation et l'inculpation de hauts dirigeants de loukos et regrette que les développements ultérieurs aient montré que les critiques fondées et constructives de l'Assemblée n'ont pas été prises en compte par les autorités russes compétentes.

22. L'Assemblée propose par conséquent que les autorités russes compétentes:

22.1. prennent des mesures pour clarifier le rôle de l'Etat dans l'économie et dans la relation entre l'Etat et les entreprises, en particulier en ce qui concerne les secteurs considérés comme stratégiques;

22.2. renforcent les compétences des organismes indépendants de supervision des marchés;

22.3. garantissent la protection effective des droits de la propriété privée et de la propriété intellectuelle;

22.4. prennent des mesures législatives destinées à mieux réguler les activités des groupes de pression et à renforcer l'éthique et la responsabilité des entreprises, s'inspirant notamment de la [Résolution 1392 \(2004\)](#) de l'Assemblée sur l'éthique d'entreprise en Europe, et des Principes révisés de gouvernement d'entreprise de l'Organisation de coopération et de développement économiques;

22.5. accélèrent les réformes judiciaires et administratives, et veillent à ce que les lois existantes soient appliquées plus efficacement dans tout le territoire et à tous les niveaux du pouvoir exécutif;

22.6. poursuivent la rationalisation de la fiscalité et de la réglementation relatives aux entreprises, en particulier dans le but d'alléger la charge administrative pesant sur les petites et moyennes entreprises;

22.7. améliorent l'administration des douanes;

22.8. adhèrent à la Convention civile sur la corruption (STE no 174), à la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE no 198), à la Convention sur la cybercriminalité (STE no 185), à la Convention sur les opérations financières des «initiés» (STE no 130), à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE no 197), au Code européen de sécurité sociale révisé (STE no 139) et à la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (STE no 93);

22.9. ratifient la Charte sociale européenne révisée (STE no 163);

22.10. envisagent des mesures appropriées au niveau national pour s'attaquer à la corruption du côté de «l'offre»;

22.11. assortissent de ressources financières adéquates et de réformes structurelles pertinentes les mesures concernant la modernisation des soins de santé, de l'éducation, du planning familial, de la sécurité sociale, du logement, des politiques de l'emploi, du contrôle des flux migratoires et de l'agriculture;

22.12. encouragent les pouvoirs régionaux et locaux à utiliser une part plus importante des recettes fiscales tirées de l'exploitation des ressources naturelles pour améliorer l'infrastructure locale;

22.13. prévoient un cadre juridique stable et transparent pour les partenariats publicprivé et la participation étrangère dans des contrats de concession, en particulier afin de réaliser de grands projets pour le développement de l'infrastructure aux niveaux national et régional, et pour l'exploitation des ressources naturelles;

22.14. renforcent, dans le domaine de l'efficacité énergétique, la coopération au niveau politique et au niveau des projets avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement;

22.15. mettent à profit le dialogue sur l'énergie avec l'Union européenne pour progresser en vue de la ratification du Traité sur la Charte de l'énergie et de la finalisation de son Protocole sur le transit;

22.16. investissent davantage dans le développement de sources d'énergie alternatives et dans l'efficacité énergétique;

22.17. résolvent les différends actuels avec des pays voisins concernant le blocage des échanges commerciaux;

22.18. renforcent les mécanismes de financement pour le secteur agricole privé et le développement rural.

23. L'Assemblée invite également les Etats membres du Conseil de l'Europe:

23.1. à faciliter davantage l'intégration de la Fédération de Russie à l'OMC et le partenariat plus étroit de ce pays avec l'Union européenne, en particulier pour ce qui est de la coopération dans les domaines de l'énergie et de la libre circulation des personnes, dans la mesure où cela est justifié par des progrès de la Fédération de Russie en ce qui concerne l'Etat de droit et la lutte contre la corruption;

23.2. à faire en sorte que les négociations avancent rapidement entre l'Union européenne et la Fédération de Russie concernant le renouvellement de leur Accord de partenariat et de coopération, en s'efforçant pour cela de fixer des objectifs spécifiques et des calendriers de mise en oeuvre précis, et de garantir que l'Union européenne attache l'importance qu'elles méritent aux préoccupations du Conseil de l'Europe en matière d'Etat de droit et de droits de l'homme;

23.3. à aider les autorités russes dans la réforme de l'administration publique russe et dans le renforcement de la capacité des institutions publiques en matière de bonne gouvernance;

23.4. à rechercher des opportunités d'investissement en Fédération de Russie, dans d'autres secteurs que celui des ressources naturelles;

23.5. encourager l'investissement en faveur du tourisme durable en Russie et les projets de développement en Sibérie et dans les régions extrême-orientales du pays;

23.6. à mettre leurs savoir-faire et leurs technologies au service de projets communs dans les domaines de l'efficacité énergétique, de l'innovation industrielle, du développement du tourisme, des améliorations des soins de santé et du contrôle des flux migratoires;

23.7. à intensifier la coopération avec la Fédération de Russie dans le secteur bancaire, afin de renforcer les mécanismes de supervision des banques, de diversifier les activités bancaires de détail et de renforcer la transparence de la tenue des comptes;

23.8. à renforcer les partenariats entre universités et instituts de recherche, en particulier par le biais de programmes d'échanges d'étudiants et de visites de chercheurs.