

UE-RUSSIE : LES COMPOSANTES D'UNE RÉINITIALISATION STRATÉGIQUE *

Coordonné par les eurodéputés
Sergey Lagodinsky et Reinhard Bütikofer

* Ce document a été adopté le 12 mai 2021 par le groupe sans la participation de l'ALE.



UE-RUSSIE : LES COMPOSANTES D'UNE RÉINITIALISATION STRATÉGIQUE *

**Ce document a été adopté le 12 mai 2021 par le groupe sans la participation de l'ALE.*

Coordonné par les eurodéputés **Sergey Lagodinsky** et **Reinhard Bütikofer**

Aperçu

I. ATTENTES ET OBJECTIFS

- a. Des attentes qui évoluent
- b. Vision générale et objectifs stratégiques

II. PRINCIPALES COMPOSANTES DE LA STRATÉGIE DE L'UE À L'ÉGARD DE LA RUSSIE

- a. Notre politique a pour but l'établissement d'un partenariat avec le peuple russe et peut, dès lors, être qualifiée de pro-russe
- b. Le soutien à une société civile active reste la pierre angulaire de notre politique
- c. Nos politiques à l'égard de la Russie et de l'Europe orientale tiennent compte de la mémoire historique et de la reconnaissance des responsabilités et des traumatismes
- d. Nous respectons les intérêts de la Russie, mais pas son révisionnisme
- e. Nous sommes prêt·e·s à relever le défi de la concurrence systémique
- f. Des lignes rouges ont été tracées pour la coopération avec les acteurs étatiques russes
- g. Nous poursuivons le contrôle des armes nucléaires et le désarmement nucléaire avec la Russie
- h. La lutte active contre le blanchiment de capitaux est devenue une nouvelle priorité
- i. Nous voulons renforcer les capacités de résilience et de contre-mesure contre l'ingérence hybride
- j. Nous utilisons les normes technologiques et l'internet ouvert pour soutenir des espaces libres et restreindre les technologies oppressives
- k. Nous renforçons le pouvoir collectif et la crédibilité de l'UE, notamment par un découplage stratégique

Il est temps que l'Union européenne réévalue sa relation avec la Fédération de Russie. Ces derniers mois ont démontré que notre stratégie à l'égard de la Russie devait faire l'objet d'une réinitialisation stratégique. Nos propositions, ci-dessous, tiennent compte de l'antagonisme croissant entre l'UE et la Russie, mais sont également portées par le souhait d'un renouveau bilatéral, après une longue période de froid dans les relations mutuelles dont il nous faut sortir.

I. ATTENTES ET OBJECTIFS

a. Des attentes qui évoluent

Au cours des trente dernières années, nous avons traversé deux phases dans nos attentes bilatérales et sommes actuellement aux prises avec la troisième :

Durant la première phase de rapprochement, juste après la fin de la Guerre froide, la Russie et ses partenaires européens se sentaient unis par une vision conjointe d'une future convergence entre la Russie et l'UE, une perspective d'avenir commun entre plusieurs pays fermement ancrés dans le droit international et les valeurs de la démocratie constitutionnelle.

Cette vision optimiste s'est progressivement effondrée. À tel point qu'en 2007, nous sommes entrés dans la phase du dernier espoir : cette année-là, alors qu'il intervenait devant de la Conférence de Munich sur la sécurité, Poutine a lancé de graves accusations contre l'Occident, allant même jusqu'à sous-entendre qu'une nouvelle Guerre froide était en train de s'engager. Cette rhétorique, à laquelle sont venus s'ajouter plusieurs reculs démocratiques en Russie et des actions militaires en Tchétchénie et au Caucase du Sud, a fortement dégradé la confiance. Il restait toutefois l'espoir de faire revenir la Russie sur le chemin de la convergence, soit par un renforcement de l'engagement soit en accentuant la pression.

Bien que sévèrement endommagé, cet espoir a survécu à l'occupation russe de la Géorgie en 2008. Il s'est toutefois totalement éteint lors du troisième mandat présidentiel de Poutine, ébranlé, d'abord, par des répressions au niveau national, une politique agressive en Syrie, en Libye, en République centrafricaine ou dans d'autres pays, puis par l'occupation de la Crimée et la guerre en Ukraine en 2014 et, enfin, par des actes d'intimidation récurrents à l'égard des pays du Partenariat oriental et de certains États membres de l'UE. Ces actes menacent la sécurité, la paix et la stabilité nationales, régionales et internationales et, par conséquent, les intérêts de l'Union européenne. L'UE a, par ailleurs, été choquée par l'assassinat d'opposants au gouvernement russe au Royaume-Uni et en Allemagne, ainsi que par des cyberattaques russes contre l'Europe et les États-Unis. La phase de désillusion s'est ainsi mise en place. Poutine a fait de son pays un adversaire de l'Union européenne. L'UE a été forcée de reconnaître que la Russie avait cessé d'être un partenaire stratégique et ne le serait plus pendant un long moment. En tout cas, pas tant

qu'elle refusera d'abandonner sa politique d'agression. La confiance mutuelle s'est évaporée.

Il n'y a aucune chance que la Russie puisse être intégrée dans la communauté de valeurs euroatlantique dans un futur proche. À ce stade, il semble irréaliste de croire que le gouvernement russe puisse respecter ne serait-ce que les normes minimales du droit international et des droits humains. Au contraire, la perspective de voir la Russie se joindre à la Chine pour démanteler ces normes par des jeux de pouvoir teintés d'autoritarisme semble de plus en plus crédible.

b. Vision générale et objectifs stratégiques

Ce changement dans les attentes nécessite de réévaluer notre vision générale à long terme, ainsi que nos objectifs stratégiques.

La finalité ultime consiste à entretenir avec la Fédération de Russie des relations permettant de garantir *que la paix, la stabilité, la souveraineté et l'intégrité territoriale de tous les pays de l'UE et dans le voisinage de l'UE soient préservées, que le droit international soit respecté, que les droits humains et l'État de droit restent nos principes directeurs et qu'il reste possible de collaborer pour résoudre les problèmes communs. En d'autres termes, la tâche est de défendre l'architecture de paix européenne post-Guerre froide, telle qu'elle est inscrite dans la Charte de Paris.*

Pour y arriver, nous devons nous concentrer sur les *objectifs stratégiques de la politique européenne* à l'égard de la Russie :

- maintenir le dialogue, dans la mesure du possible ;
- renforcer les relations avec la société civile russe ;
- renforcer la résilience européenne face aux ingérences hybrides et à d'autres types d'interventions ;
- amoindrir l'influence des élites russes corrompues, en excluant leurs investissements non souhaitables et en évitant de collaborer avec elles ;
- réduire la dépendance stratégique vis-à-vis de la Russie dans divers domaines et, surtout, dans le secteur de l'énergie ;
- contenir les ambitions géopolitiques de la Russie, notamment, en augmentant les pénalités pour les actions militaires dans des pays tiers, y compris celles menées par des intermédiaires et des mercenaires ;
- engager des négociations sur le désarmement nucléaire, la réduction des armements et le contrôle des armes, afin de réduire le risque d'explosion nucléaire pour le continent européen ;
- coopérer avec la Russie de manière sélective et sans compromettre les intérêts des tiers et les droits humains.

Ce sont ces principes qui guident notre stratégie à l'égard de la Russie, décrite dans le présent document.

II. PRINCIPALES COMPOSANTES DE LA STRATÉGIE DE L'UE À L'ÉGARD DE LA RUSSIE

a. Notre politique a pour but l'établissement d'un partenariat avec le peuple russe et peut, dès lors, être qualifiée de pro-russe

Le soutien de la population russe, de leurs droits et de la société civile russe est à l'épicentre de nos relations bilatérales. Nous voulons que le plus grand nombre possible de citoyennes et de citoyens russes puissent avoir un accès direct et dénué de propagande à des informations sur l'Union européenne et ses États membres. Nous souhaitons intensifier les contacts directs entre les citoyennes et les citoyens russes et européen•ne•s, notamment en abaissant les obstacles liés aux visas. Nous devons organiser une campagne visant à étendre les programmes d'échanges scolaires, universitaires et culturels, ainsi que l'accès à une formation professionnelle et au secteur non académique. Des possibilités de recrutement direct pour les travailleuses et les travailleurs hautement ou peu qualifié•e•s de Russie devraient être créées ou renforcées.

Les pays de l'UE doivent créer ou étendre des solutions alternatives pour permettre aux personnes fuyant la Russie pour des motifs politiques de vivre en Europe en sécurité et sur une base juridique solide. De la même manière que nous l'avons fait pour les personnes d'autres pays dans la même situation (comme la Turquie), nous devons proposer d'autres options de résidence en plus du statut de demandeur/euse d'asile, y compris des options donnant à ces personnes la possibilité de vivre et de travailler en Europe sans couper les liens avec leur pays, leur famille et la société civile russe. Nous devons nous attendre à ce qu'au moment où nous rouvrirons les frontières à la fin de l'épidémie de COVID-19, un grand nombre de personnes, fatiguées de la situation oppressive en Russie ou ciblées par de nouvelles vagues répressives, cherchent à fuir vers l'Europe.

Nous nous efforçons de soutenir les droits humains fondamentaux, notamment la défense de l'égalité entre les femmes et les hommes, les droits des personnes LGBTI et les droits des minorités. Dans la mesure du possible, l'UE soutiendra les citoyennes et les citoyens opprimé•e•s en Russie, notamment celles et ceux qui subissent des discriminations fondées sur l'âge, la race, l'ethnie, l'appartenance à un groupe linguistique ou social, l'orientation sexuelle, l'expression de genre, l'identité sexuelle, les caractéristiques sexuelles ou d'autres motifs.

Dans le cadre de notre engagement avec la Russie, l'élite politique ne doit pas être considérée comme le seul acteur politique du pays. Un engagement accru avec les régions russes pourrait ouvrir la porte à une coopération plus indépendante avec des acteurs régionaux et locaux.

b. Le soutien à une société civile active reste la pierre angulaire de notre politique

Le principe de base de notre politique étrangère est la solidarité et le soutien pour l'avènement d'une société civile libre dans le monde. Depuis plusieurs années, des attaques systématiques sont perpétrées contre les espaces libres de la société civile russe pro-démocratique. Dans le même temps, un grand nombre de citoyennes et de citoyens se distancient délibérément de la politique et le gouvernement russe a créé une société civile parallèle qui poursuit uniquement des objectifs caritatifs ou sert les intérêts du gouvernement. Le fait de prendre ouvertement position sur les questions sociales et politiques est stigmatisé, voire sanctionné, au sein des institutions éducatives, de la communauté scientifique et d'autres organismes publics et parfois même au sein d'entreprises privées. Cette situation crée une atmosphère dans laquelle l'engagement politique est perçu comme dangereux, notamment pour les étudiant·e·s et les travailleurs/euses, qui pourraient perdre leur statut ou leur emploi.

Notre objectif est de permettre aux *membres de la société civile* de décider librement de leur orientation politique et de soutenir autant que possible leurs activités. D'après nous, le positionnement socio-politique fort d'un·e citoyen·ne ou d'une organisation ne devrait pas être perçu comme quelque chose de négatif et susceptible de servir d'excuse pour persécuter ou réglementer, comme c'est aujourd'hui le cas en Fédération de Russie, mais comme faisant partie intégrante des droits humains de chacune et de chacun. C'est pourquoi nous voulons *renforcer encore davantage le soutien financier et non matériel* à la société civile et trouver des moyens pour que cette aide puisse être réceptionnée sans faire l'objet de répression. Cela est rendu difficile par les obstacles déjà mentionnés et certaines lois adoptées récemment, comme la « loi sur les agents étrangers », qui compliquent, actuellement, la coopération avec la société civile. Au-delà du soutien financier, nous devons nous faire l'écho des ONG et des organisations européennes et russes ciblées par la loi sur les agents étrangers ou celle sur les « organisations indésirables » et rejeter cet étiquetage diffamatoire et discriminatoire. C'est particulièrement vrai pour les ONG qui défendent *les droits des minorités, l'égalité femmes-hommes et le respect des normes écologiques*. Nous devons faire en sorte que les États membres de l'Union européenne soient prêts à accueillir des ONG menacées ou interdites en Russie et à leur permettre d'opérer depuis le territoire de l'UE si nécessaire. Il est important de mettre cette aide à disposition de la société russe dans toute sa *diversité régionale* : il existe un grand nombre d'initiatives et d'organisations partout en Russie qui méritent notre solidarité et notre soutien. Un instrument important à cet égard est le Fonds européen pour la démocratie, qui devrait être renforcé et étendu.

c. Nos politiques à l'égard de la Russie et de l'Europe orientale tiennent compte de la mémoire historique et de la reconnaissance des responsabilités et des traumatismes

Les relations entre l'Europe et tous nos voisins orientaux s'inscrivent dans le contexte de notre histoire commune tragique, qui englobe la Seconde Guerre mondiale, mais aussi la période qui a vu l'Europe se diviser durant la Guerre froide.

Nous sommes liés par l'histoire que nous avons partagée durant le XXe siècle, indépendamment de l'orientation politique et de la personnalité des individus à la tête du gouvernement ou de l'État. C'est pourquoi nous rejetons les efforts déployés par les élites politiques russes pour instrumentaliser la mémoire historique afin de servir leurs propres intérêts.

Nous sommes également conscients du fait que, pour de nombreux pays d'Europe orientale et de la Baltique, l'occupation par l'Union soviétique est associée à des souvenirs de répression, de perte d'indépendance et de tragédies humaines qui se sont poursuivies même après la grande victoire sur le nazisme. Nous reconnaissons l'existence de mémoires parfois très différentes au sein des sociétés européennes et tentons d'en tirer parti, sans négliger la responsabilité de l'Allemagne et de ses alliés pour les graves crimes commis durant la Seconde Guerre mondiale.

d. Nous respectons les intérêts de la Russie, mais pas son révisionnisme

Nous rejetons la politique de division en sphères d'influence. Elle n'est qu'un jeu de pouvoir intéressé des grands acteurs aux dépens des États plus petits, grâce à divers moyens commerciaux, économiques et financiers, mais aussi politiques et militaires, qu'ils soient utilisés ouvertement ou de façon déguisée. Nous reconnaissons toutefois que la Fédération de Russie possède des intérêts régionaux au-delà de ses propres frontières. Il est important de parvenir à un équilibre entre tous les intérêts avec la participation de toutes les parties concernées et dans le respect du droit international, de la Charte de l'ONU et de l'Acte final d'Helsinki. Nous refusons l'assujettissement des petits États aux plus puissants. Nous partons du principe que les États situés entre l'Union européenne et la Russie sont libres de décider à quelle alliance ils veulent appartenir. À l'avenir, il devrait être de la responsabilité des alliances régionales respectives de trouver un moyen de s'informer et de se consulter l'une l'autre à propos de leurs éventuelles expansions, sans interférer avec la décision souveraine des pays candidats. L'objectif à long terme devrait être d'instaurer une architecture politique et de sécurité résiliente au niveau régional. Si l'OSCE est devenue un mécanisme important pour effectuer différentes tâches techniques dans la région, elle n'est plus un cadre efficace pour les consultations sur les enjeux géostratégiques. Nous devons rendre possible une discussion avec tous les acteurs régionaux de l'Union européenne jusqu'à la Russie, y compris les pays du voisinage oriental de l'UE, pour discuter des questions géostratégiques régionales importantes. Notre solidarité avec les pays du Partenariat oriental de l'UE devrait être étayée par une stratégie claire

en vue d'un engagement à long terme. Cela suppose également de restaurer la confiance dans l'UE en tant que partenaire fiable sur les questions sécuritaires. Pour cela, l'UE devra s'impliquer davantage dans la résolution pacifique des conflits.

e. Nous sommes prêts à relever le défi de la concurrence systémique

Il y a une dizaine d'années, les dirigeants russes ont délibérément décidé de développer une alternative idéologique au modèle européen des valeurs démocratiques et de la démocratie libérale et de devenir un leader international en promouvant cette nouvelle doctrine agressive. Les dirigeants russes ont rompu avec la valeur centrale de la démocratie et ont fait de la Russie un bastion autoproclamé de soi-disant « traditionalisme culturel » et de patriarcat. Les conséquences de cette décision sont contraires aux Déclarations européenne et universelle des droits de l'Homme, ainsi qu'aux principes de l'État de droit tels qu'ils sont définis par la Commission de Venise.

Nos propositions partent du principe que ces tensions sont le résultat, non pas d'une rivalité, mais bien d'une attaque idéologique. Ce n'est pas l'Union européenne qui se détourne de la règle universelle, mais bien la Russie. L'UE ne peut pas éviter cette concurrence sans risquer de perdre sa propre orientation fondamentale car l'attaque est perpétrée au sein des organisations internationales, dans de nombreux États voisins et même sur le territoire de l'Union elle-même. Nous sommes entraînés de force dans une « course à l'armement » entre deux visions du monde, une spirale que nous pouvons difficilement éviter. Nous devons améliorer la résilience de nos propres valeurs, droits et principes, renforcer notre crédibilité et demander des comptes à la Fédération de Russie qui a pris, volontairement, des engagements de respect du droit international.

f. Des lignes rouges ont été tracées pour la coopération avec les acteurs étatiques russes

Malgré les différences dans nos valeurs et notre manière de voir le monde, nous avons besoin de coopérer avec des pays comme la Russie ou la Chine. Force est de reconnaître que, dans ce monde de plus en plus interconnecté, nous dépendons de notre coopération avec certains acteurs essentiels. Cela est d'autant plus vrai avec les pays qui ont le pouvoir de résoudre des problèmes mondiaux ou d'engendrer des troubles importants, comme c'est le cas de la Fédération de Russie. Cependant, nous devons faire face à quatre problèmes susceptibles de survenir dans ce contexte :

- 1) une telle coopération pourrait servir nos intérêts, mais porter atteinte à nos valeurs ;
- 2) une telle coopération pourrait servir nos intérêts à court terme, mais compromettre nos objectifs à long terme ;
- 3) une telle coopération pourrait stimuler nos intérêts dans un domaine spécifique, mais porter atteinte à nos valeurs dans d'autres domaines de la coopération internationale ;

- 4) une telle coopération pourrait servir nos intérêts, mais compromettre ceux de nos alliés.

Pour répondre à ces défis de façon adaptée, nous distinguons *trois modes de coopération : la coopération économique, la coopération institutionnelle et la coopération stratégique.*

En ce qui concerne la coopération économique, les intérêts peuvent différer, mais se recouper. Les grands projets économiques revêtent une importance particulière. Nord Stream 2 et la construction de la centrale nucléaire Paks II de Rosatom en Hongrie peuvent être cités comme des exemples négatifs dans ce domaine. Pour les projets pertinents et de grande ampleur, il convient de garder à l'esprit ce qui suit : dans la Fédération de Russie, sous le régime actuel, toutes les politiques ont des motivations économiques et toutes les transactions économiques ont des motivations politiques. Par conséquent, l'Union européenne ne devrait accepter aucun projet transactionnel commun sans avoir préalablement procédé à une évaluation minutieuse des risques en ce qui concerne la transparence, la corruption et les possibles répercussions politiques. Les trois conditions préalables suivantes doivent être réunies : premièrement, ces projets ne doivent pas compromettre *la solidarité entre les États membres de l'UE ou avec les pays voisins*. Deuxièmement, la mise en œuvre de projets ne doit pas profiter à des *structures corrompues, que ce soit en Fédération de Russie ou dans l'UE*. Troisièmement, les projets ne doivent pas avoir de *répercussions négatives sur les droits humains ou sur l'environnement*.

La coopération institutionnelle revêt une importance capitale au sein des organisations internationales et des traités multilatéraux. Notre objectif est de promouvoir conjointement des intérêts complémentaires ou identiques dans le cadre d'institutions ou de régimes multilatéraux. Cette coopération est particulièrement importante pour nous sur le plan environnemental et de la transformation écologique de la Russie et de l'UE, notamment dans le cadre du Pacte vert. Dans ce cas, deux points sont à souligner : premièrement, unir nos forces dans certains domaines spécifiques ne signifie pas que nous soyons prêts à faire des concessions sur nos valeurs, notamment en ce qui concerne l'environnement, les droits humains et la démocratie, dans d'autres domaines de la coopération internationale (*pas de lien transversal*). Deuxièmement, quelles que soient la technicité et la spécificité des enjeux, l'UE ne doit jamais négliger les conséquences géostratégiques ni les intérêts de ses partenaires. Même dans les domaines « coopératifs » tels que le contrôle des pandémies ou la protection du climat, nos partenaires de négociation cherchent à renforcer leur influence géostratégique. Nous devons également faire preuve de vigilance dans d'autres domaines de la coopération internationale, à l'instar de celui des matières pénales. En effet, la Russie pourrait en profiter pour exercer une ingérence politique inacceptable ou pour faire taire des opposant•e•s politiques. Cela ne signifie pas que nous ne devons pas chercher d'accords, mais nous devons toujours garder à l'esprit les possibles coûts géostratégiques à long terme lorsque nous négocions avec des acteurs tels que la Russie (*intégration constante des questions géopolitiques*).

La coopération stratégique n'est possible que si les intérêts ou les objectifs à long terme des deux parties convergent. Une telle coopération avec la Fédération de Russie est théoriquement souhaitable à très long terme, mais semble inimaginable à l'heure actuelle.

g. Nous poursuivons le contrôle des armes nucléaires et le désarmement nucléaire avec la Russie

L'affaiblissement du contrôle des armes avec la Russie (retraits du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire et du Traité « Ciel ouvert »), l'absence de progrès dans le désarmement nucléaire en vertu du Traité de non-prolifération, ainsi que le rejet par la Russie du nouveau Traité sur l'interdiction des armes nucléaires sont extrêmement préoccupants pour la sécurité des citoyennes et des citoyens européen·ne·s. À cela viennent s'ajouter la dangereuse modernisation de l'arsenal nucléaire russe et de ses vecteurs, ainsi que l'apparition de technologies déstabilisantes (missiles hypersoniques et torpilles à capacité nucléaire). Par ailleurs, des avions et des navires de guerre à capacité nucléaire s'approchent quasi quotidiennement du territoire de l'UE ou de ses alliés pour tester les défenses aériennes et maritimes. Cela est totalement inacceptable. Nous voulons que l'Union européenne et la Russie entament un processus visant à créer une zone exempte d'armes nucléaires de l'océan Atlantique jusqu'à l'Oural. Pour cela, il faut s'assurer une certaine réciprocité. En poussant la Russie et les pays de l'UE à adopter des mesures régionales réciproques de désarmement, nous souhaitons créer une situation permettant une réduction et une élimination de l'arsenal nucléaire de la Russie et de ses vecteurs dans un contexte plus global. Cela impliquerait également la réduction des arsenaux français, britannique, américain et chinois.

h. La lutte active contre le blanchiment de capitaux est devenue une nouvelle priorité

La lutte contre le blanchiment de capitaux doit être considérée comme une *responsabilité morale*, une mesure de *précaution géostratégique* et une question de « *sécurité nationale* ». Nous devons accepter notre propre part de responsabilité dans la corruption endémique qui sévit actuellement en Russie. Comme l'a encore démontré récemment l'affaire OpenLux, bien trop souvent, les pays de l'UE et leurs acteurs économiques sont des complices silencieux, voire même des bénéficiaires, dans l'acheminement de fonds corrompus en provenance de la Fédération de Russie. L'Union européenne doit prendre ses responsabilités en affinant sa réglementation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux ou en garantissant la mise en œuvre et l'exécution des règles existantes. Il s'agirait, en premier lieu, de faire respecter les directives anti-blanchiment par les États membres, ainsi que d'améliorer leurs performances grâce à des indicateurs d'efficacité mis en place par le GAFI. À l'avenir, le respect de ces dispositions par les États membres devra être surveillé efficacement et toute infraction devra s'accompagner de conséquences juridiques.

Au-delà de la législation concernant le blanchiment d'argent, il convient également de renforcer la transparence et la coopération. Pour cela, nous avons besoin d'instaurer une coopération stratégique avec la nouvelle administration américaine, ainsi qu'avec d'autres alliés qui partagent notre vision des choses, mais qui servent de refuges pour l'argent sale en provenance de Russie. La confidentialité des registres fonciers doit être abolie ou limitée, tout comme la pratique des partenariats silencieux et autres cas de propriété effective non transparents. Les registres nationaux doivent être connectés les uns aux autres et la qualité des données doit être assurée. Nous avons besoin de solutions pour combattre efficacement les mécanismes permettant de dissimuler les propriétaires effectifs des biens, notamment par la désignation de dépositaires ou de propriétaires fictifs, même s'il s'agit de membres de la famille. Nous avons également besoin de solutions innovantes et efficaces pour vérifier la légitimité des sources d'argent. Pour y parvenir, les conclusions des services de renseignement européens devraient être mieux intégrées et coordonnées et les informations communiquées par des lanceurs d'alerte ou par certaines ONG russes reconnus pour leur lutte contre la corruption devraient être prises en compte en tant que sources légitimes.

i. Nous voulons renforcer les capacités de résilience et de contre-mesure contre l'ingérence hybride

La stratégie d'agression hybride adoptée par la Russie pose une difficulté majeure car elle ne s'effectue pas avec les moyens militaires traditionnels. Elle utilise les ressources et techniques des services de renseignement, des médias, de la sphère numérique et des acteurs populistes et antidémocratiques. Ses effets sont donc fortement décentralisés. La difficulté réside également dans notre incapacité à attribuer rapidement et précisément ces attaques au Kremlin, ce qui nous empêche de réagir en temps opportun et de les contrer. Cette situation est encore aggravée par le fait que certains acteurs européens, parmi lesquels des intermédiaires de sociétés énergétiques russes ou d'autres entités économiques russes, contribuent, consciemment ou non, à favoriser les intérêts du gouvernement russe et à influencer les processus politiques. Il convient également de noter que ces acteurs bénéficient des libertés civiles et des autres protections offertes par le cadre juridique européen.

La réponse de l'Union européenne devrait se composer de trois éléments : Renforcer *la résilience*, mettre en place une *stratégie crédible de contre-mesures* et opérer une *différenciation stratégique claire*.

Premièrement, il est important de *renforcer la résilience* et, ainsi, notre capacité à défendre et à revitaliser le pouvoir de nos propres institutions et des infrastructures critiques faisant l'objet d'attaques. Il convient de détecter les points faibles et les points de rupture potentiels de notre économie et de notre démocratie, de soumettre les systèmes essentiels à des simulations de crise et de les protéger contre les attaques extérieures grâce à des mécanismes de résilience et des plans d'urgence. Par ailleurs, nous avons besoin d'une stratégie solide pour lutter contre les campagnes de désinformation, mais aussi

contre les récits de certains médias étrangers qui faussent le débat public dans l'UE. Bien que la plupart de ces récits trouvent leur origine au Kremlin, ils sont relayés, parfois délibérément, par des acteurs situés dans l'Union européenne. Cela signifie que les États membres de l'UE doivent prendre des mesures pour protéger leur propre paysage médiatique. Tout ceci doit être fait sans pour autant restreindre les libertés de notre propre presse. Un contrôle systématique des contenus proposés par les médias et les fournisseurs de services internet russes ou affiliés (que ce soit en russe ou dans d'autres langues) est nécessaire afin de détecter rapidement les campagnes de désinformation et d'élaborer des contre-stratégies immédiates et à long terme. Il est essentiel de soutenir les médias, les journalistes et les blogueurs indépendants en Russie pour diversifier les sources et canaux d'information hors de contrôle du Kremlin.

Deuxièmement, l'Union européenne et ses États membres doivent développer des *contre-mesures appropriées* en réponse aux attaques hybrides, ainsi que des instruments contribuant à en augmenter les conséquences pour les auteurs. Il est important de noter que ces mesures ne doivent pas forcément être réciproques, mais doivent être adéquates et crédibles. En cas de doute, les réponses aux attaques hybrides doivent pouvoir avoir, pour leurs auteurs, des conséquences plus importantes que leur attaque initiale. Elles ne doivent pas forcément être exécutées avec la même intensité et les mêmes moyens, mais elles doivent clairement faire passer le message que des capacités de force comparable sont disponibles et que le seuil de décision de ces contre-mesures est raisonnablement bas. C'est le seul moyen de prévenir durablement de futures attaques hybrides. Par exemple, la Russie doit avoir conscience qu'en cas d'attaque numérique, l'UE sera, non seulement, capable de repousser ces tentatives, mais pourra aussi avoir recours à des instruments de contre-mesure ou élaborer des campagnes d'information efficaces, même si elle s'est abstenue de le faire jusqu'ici. Nous devons communiquer de façon crédible et alourdir les conséquences spécifiques de ces attaques pour les auteurs.

Les *sanctions* font également partie de notre boîte à outils. Nous sommes convaincus que des sanctions ciblées restent la solution la plus adaptée et la plus juste, mais nous devons également nous tenir prêts à adopter des sanctions sectorielles et économiques. Ces sanctions pourraient, d'abord, cibler le financement des services de renseignement et de l'armée. En effet, les principales ressources du budget de la Fédération de Russie proviennent des ventes de gaz et de pétrole, qui financent directement les énormes capacités et ressources des services de renseignement civils et militaires russes, la technologie militaire et sa force nucléaire, mais aussi les déploiements en Ukraine, en Syrie et en Libye. Il doit être clair que des sanctions sont déjà prévues en cas de nouvelle escalade de la part du gouvernement russe. Pour rester crédible à cet égard, l'Union européenne doit remanier ses mécanismes de sanction. Le processus actuel de prise de décision est trop lent et trop complexe car il est sur-réglementé. Dans ce contexte, les sanctions ne peuvent pas atteindre leur objectif, à savoir provoquer un changement de comportement. C'est pourquoi nous devons reconceptualiser les sanctions comme des instruments intrinsèquement politiques et discrétionnaires ne nécessitant pas d'être systématiquement soumis à un contrôle judiciaire. Le

droit de posséder un visa Schengen ou de visiter l'Union européenne en tant que touriste ne fait pas partie des droits humains fondamentaux, pas plus que celui d'investir dans de l'immobilier de luxe à l'étranger et, encore moins, lorsque les individus concernés sont considérés par l'UE comme représentant un risque ou une menace pour les intérêts nationaux de ses États membres. Les décisions relatives aux sanctions doivent être réintégrées dans la boîte à outils traditionnellement discrétionnaire de la politique étrangère, sans être constamment soumises au contrôle juridictionnel de la Cour de justice de l'UE. Par ailleurs, l'Union européenne devrait s'inspirer de la nouvelle dynamique de lutte contre la corruption mondiale adoptée par le Royaume-Uni et mettre en place un régime de sanctions anticorruption pour compléter le régime mondial de sanctions de l'UE en matière de droits humains.

Enfin, il est également essentiel de résister aux intimidations prenant la forme de *fausses équivalences*. Les attaques hybrides ne fonctionnent que si elles ébranlent la confiance dans les structures sociétales qui ont fait leurs preuves jusque là et si elles poussent les sociétés à remettre en doute leurs fondements existentiels. Nous n'abolirons pas nos droits fondamentaux et les normes relatives à l'État de droit dans l'UE sous la menace d'attaques hybrides, pas plus que nous ne renoncerons à nos stratégies face à de fausses comparaisons. L'ingérence hybride dans les affaires européennes n'a rien de comparable avec le soutien que nous apportons à la société civile russe ou avec nos critiques à l'égard des violations des droits humains. Lorsque ces interventions dans nos affaires intérieures se produisent par le biais de médias publics russes ou de cyberattaques, l'objectif est clairement de perturber le fonctionnement de nos systèmes d'État de droit démocratique. Lorsque l'Union européenne soutient la société civile en Russie, ce n'est pas pour nuire à la Russie, mais pour favoriser le respect des droits humains universels et des principes démocratiques. L'Union européenne ne cherche pas à renverser le gouvernement russe. Nos actions visent à soutenir les citoyennes et les citoyens russes de façon à ce que celles-ci et ceux-ci puissent jouir des droits et libertés qui leur sont garantis par le droit international et, notamment, par les normes communes du Conseil de l'Europe. La Russie doit garantir le respect de ces libertés, non seulement à ses citoyens, mais aussi, en vertu de ses propres obligations multilatérales à la communauté internationale. Par conséquent, le soutien en faveur d'une société civile libre en Russie s'inscrit dans le cadre de ces obligations, tandis que les intrusions du gouvernement russe dans la souveraineté interne de l'UE sont ouvertement contraires au droit international (homicides, utilisation de substances chimiques interdites ou cyberattaques) ou servent des objectifs contraires au droit international (intrusions dans les affaires internes de l'UE en recourant à la propagande et à la déstabilisation, sans que cela ne se justifie par des questions en lien avec les droits humains).

j. Nous utilisons les normes technologiques et l'internet ouvert pour soutenir des espaces libres et restreindre les technologies oppressives

Les autorités russes utilisent les nouvelles technologies à des fins répressives. Néanmoins, ces technologies sont également nécessaires pour créer des espaces libres pour la société civile. C'est pourquoi il est important que nous développions et appliquions des stratégies efficaces en ce qui concerne la politique numérique.

D'une part, il convient de renforcer les innovations permettant une plus grande autonomisation : notre offre à la population russe en temps de répression devrait englober un internet gratuit et ouvert à toutes et tous, des technologies open source, des services de communication sécurisée, des plateformes décentralisées et un nouveau média social attrayant et accessible, où la protection de leur vie privée serait garantie. Grâce à ces technologies qui favorisent l'épanouissement individuel, le pluralisme, la diversité et la liberté d'opinion, les citoyennes et les citoyens peuvent s'extirper de la pression du contrôle répressif de l'État et leur liberté d'expression sociale et politique peut s'épanouir dans l'univers numérique. De même, il est essentiel de mettre la pression sur les principaux fournisseurs de technologies, tels que les GAFAM, afin qu'ils ne cèdent pas aux tentatives des gouvernements de restreindre la liberté d'expression sur l'internet, notamment avec des filtres automatiques. Maintenant que le gouvernement russe a pris le contrôle des médias de masse traditionnels, l'internet représente le dernier espace de liberté et d'expression individuelle et collective.

D'autre part, il convient de *prévenir et contenir les technologies oppressives*. Nous devons étendre les normes technologiques mondiales en lien avec la protection de la vie privée, créer des normes éthiques et juridiques avec un effet d'alerte pour promouvoir la protection des droits fondamentaux, travailler à la mise en place d'une interdiction internationale des technologies de surveillance massive et des systèmes intrusifs de notation sociale et persister dans nos demandes d'interdiction des systèmes d'armes autonomes. Récemment, des citoyennes et des citoyens russes ont été poursuivi•e•s pour avoir participé à des manifestations pacifiques après avoir été identifié•e•s sur des vidéos de surveillance grâce à la reconnaissance faciale biométrique ou grâce au traçage de leur téléphone portable. Ni l'Europe, ni les États-Unis, ni aucun autre partenaire ne devraient participer à la création de technologies ou de lois pouvant être utilisées pour affaiblir la démocratie et les droits humains. Les entreprises des pays tiers qui produisent ces outils de surveillance doivent être isolées sur le plan technologique et ne plus recevoir de composants sensibles de l'UE.

k. Nous renforçons le pouvoir collectif et la crédibilité de l'UE, notamment par un découplage stratégique

Enfin, pour que notre stratégie à l'égard de la Russie soit efficace, nous devons aborder la question de la cohérence interne, mais aussi de notre capacité à agir

et de notre crédibilité par rapport à nos propres principes directeurs. L'UE doit prouver qu'elle est capable de prendre des décisions et d'agir dans le domaine de la politique étrangère. Pour ce faire, nous devons procéder à une réforme structurelle de la politique étrangère européenne, notamment en étendant les compétences du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et en ajustant le rôle du Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, en lui accordant plus d'autonomie et des responsabilités plus claires. Par ailleurs, nous devons amorcer une réforme du processus décisionnel, notamment en abolissant la règle de l'unanimité en matière de politique étrangère, et améliorer la coordination des services de renseignement et de lutte contre le blanchiment de capitaux européens. Ces réformes doivent englober la débureaucratiation et la simplification du processus de sanction dont nous avons déjà parlé plus haut. De tels changements demandent du temps. À court et moyen terme, la crédibilité de la politique étrangère dépendra de la communication et du leadership des États membres et, en particulier, des gouvernements de Paris et de Berlin. Notre crédibilité dépendra également de notre capacité à préserver l'unité et la solidarité intra-européenne. À cet égard, les grandes puissances européennes, et, surtout, l'Allemagne et la France, doivent abandonner leur approche autocentrée du leadership et commencer à exercer leur influence pour le bien de tous, ceci afin de garantir que l'UE s'exprime d'une voix unifiée. En réalité, tous les États membres doivent se coordonner entre eux afin d'adopter une approche commune à l'égard de la Russie et mettre un terme à la pratique actuelle consistant en diverses initiatives nationales. Pour être crédible, l'action de l'Union européenne devra s'appuyer sur une unité inébranlable. Notre capacité à agir dans notre propre intérêt dépendra également de notre volonté de réévaluer nos dépendances stratégiques vis-à-vis de certains acteurs situés en Fédération de Russie. Toute dépendance à l'infrastructure ferroviaire, aux matières premières (surtout le pétrole et le gaz), ainsi qu'aux métaux (notamment le fer/l'acier, l'aluminium et le nickel) doit être réduite, surtout – mais pas exclusivement – dans le secteur énergétique. Ce découplage stratégique doit devenir une composante importante de nos politiques.

Malgré nos efforts de diversification, près de 40 % des importations de gaz de l'Union et 30 % des importations de pétrole proviennent de la Fédération de Russie. Certains États membres restent fortement dépendants du gaz russe. Cette dépendance a été renforcée par la construction du gazoduc Nord Stream 2, qui représente un pas dans la mauvaise direction d'un point de vue géopolitique, mais aussi en ce qui concerne l'indépendance énergétique et la solidarité politique. Par ailleurs, la nouvelle stratégie énergétique de la Russie jusqu'en 2035 indique que celle-ci prévoit d'augmenter sa capacité de livraison de gaz au marché occidental grâce à de nouveaux gazoducs. Dans ce contexte, il est impératif pour l'UE et ses États membres d'accélérer la mise en œuvre du Pacte vert pour l'Europe et de rejeter l'idée selon laquelle le gaz naturel pourrait jouer un rôle d'appoint dans la transition vers une économie neutre en carbone et la réalisation des objectifs climatiques de l'Union. Le maintien d'un agenda vert ferme et ambitieux au niveau européen, avec, notamment, la synchronisation des réseaux électriques de tous les États membres pour former la zone synchrone d'Europe continentale, est la meilleure solution à long terme pour résoudre le problème de la dépendance énergétique stratégique de

l'Europe vis-à-vis de la Russie. Cet agenda doit comprendre une résistance à l'expansion de l'industrie nucléaire russe en direction de l'UE, avec des mesures fortes pour décourager la construction controversée de centrales nucléaires Rosatom, comme celle d'Ostrovets en Biélorussie, et pour empêcher l'électricité produite dans ces centrales d'être vendue sur le marché de l'UE.

Par ailleurs, nous devons nous efforcer de préserver la crédibilité de l'UE en veillant à ce que tous les États membres respectent les valeurs qu'ils défendent. L'UE doit reconnaître et corriger ses propres manquements dans le domaine de l'État de droit et des droits fondamentaux, manquements qui ne se limitent pas au recul démocratique observé en Hongrie et en Pologne. Par exemple, les violences policières, les lois pénales désuètes et la résistance de certains États membres à l'égalité femmes-hommes et à la diversité ternissent notre réputation et notre crédibilité à l'étranger, même si ces problèmes ne sont en aucun cas comparables avec le régime oppressif mis en place dans la Fédération de Russie. De plus, les minorités russophones dans l'Union devraient bénéficier d'une protection totale, notamment en ce qui concerne la non-discrimination, le droit à l'éducation, les droits linguistiques et le droit de maintenir des contacts pacifiques au-delà des frontières.

Par égard pour la crédibilité de notre politique étrangère, l'UE doit formuler des attentes comparables à l'égard de tous ses partenaires. Les violations du droit international doivent être dénoncées avec constance et des sanctions doivent être prises si nécessaire. L'UE doit veiller à ne pas appliquer deux poids, deux mesures. L'Union européenne doit arrêter de repousser sans cesse les limites de ce qu'elle est prête à accepter de la part du gouvernement et des autorités russes. Au contraire, les avertissements doivent être suivis d'actions, surtout si l'objectif est de produire un effet dissuasif. Elle doit aussi établir un plan détaillé pour répondre aux agressions qui dépasseraient les limites instaurées, afin d'être préparée à toutes les situations et d'éviter de perdre un temps précieux avant de réagir. C'est seulement de cette manière que l'Union européenne pourra être perçue en tant qu'acteur politique crédible et doté d'une politique étrangère cohérente, à Moscou comme ailleurs.