
La Russie après le 2 mars



European Affairs Program
WORKING PAPER

- Pierre E. CHAMPENOIS -

Senior Researcher at EGMONT - The Royal Institute for International Relations

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY.....	3
1. ÉLECTION OU PLÉBISCITE.....	4
2. LA CONTINUITÉ MAIS À QUELLE HORIZON ?	5
3. LA POLITIQUE, LE FOND ET LA MÉTHODE	6
4. LA RUSSIE EST UN ELDORADO FRAGILE	6
5. DES INSTITUTIONS TRANSPARENTES ET LÉGITIMES ?.....	8
6. LA RUSSIE ET LE MONDE D’AUJOURD’HUI	8
CONCLUSION - QUEL MESSAGE À MEDVEDEV ?	9

AUTHORS:

Pierre E. Champenois (Ambassador Hre) pursued a diplomatic carrier in the Belgian Ministry of external relations where he was in charge of strategic and security affairs. He served in Japan and in the US. He also served as Director General for CFSP in the EU Council and then as Ambassador of Belgium to Russia and to France. He was Special Envoy for OSCE during the Belgian Presidency in 2006. He is now Senior Researcher with the Egmont Institute working mainly on Russia and CIS countries.

La Russie après le 2 mars

EXECUTIVE SUMMARY

Les Russes ont voté en grand nombre. Le résultat était connu d'avance. Mais, même en comptant avec certaines irrégularités, ce résultat n'en reste pas moins irréfutable. Le fait mérite une réflexion approfondie sur la nature du pouvoir en Russie plutôt qu'un jugement hâtif sur la légitimité d'un résultat qui, qu'on le veuille ou non, est politiquement significatif parce que largement représentatif.

Medvedev accède à la Présidence de la Fédération de Russie au terme d'un processus de désignation qui s'apparente plus à un plébiscite qu'à une élection libre, ouverte et juste. Cette victoire attendue du Vice Premier Ministre et candidat désigné est aussi, sinon même plus, celle de Poutine le Président sortant et future Premier Ministre. La démarche, pour être inhabituelle sous l'angle de la pratique démocratique moderne, n'en débouche pas moins sur un résultat irréfutable. Il est clair qu'une majorité des Russes préfère les certitudes associées, à tort ou à raison, à l'autorité ou à la verticalité du pouvoir aux aléas liés à la démocratie horizontale ou participative. C'est là un fait politique indéniable avec lequel il faut compter.

Medvedev apparaît à certains égards comme porteur d'espoirs de libéralisation et de réformes. La vraie question, à ce stade n'est pas tant de savoir s'il a des idées de changement mais s'il a les moyens du changement. Une chose est en tout cas claire, Medvedev n'a pas de réseau propre ni même d'équipe. Beaucoup dépendra des rapports de force qui s'installeront entre les anciens et les inévitables nouveaux aspirants au pouvoir et surtout au partage des avantages qui en découlent. En d'autres mots continuité n'est pas nécessairement synonyme de stabilité.

La Russie se porte bien, du moins par comparaison avec le passé récent, mais le tableau ne doit pas non plus faire abstraction des nombreux dysfonctionnements qui, faute d'être corrigés, jettent une ombre sur son avenir plus ou moins proche. En d'autres mots, l'eldorado russe reste fragile. Les institutions sont opaques et inefficaces parce qu'accaparées au profit d'un pouvoir lui-même dominé par des intérêts particuliers. La corruption ronge les fondements du système.

Le succès de Medvedev se jugera, en premier lieu, à sa capacité de moderniser les institutions issues de la transition post communiste, lesquelles sont encore trop souvent marquées par des pratiques soviétiques et minées par la corruption. Il s'agit donc de réformer les mentalités autant que les institutions elles-mêmes. Ce ne sera pas chose facile.

Enfin, la Russie a renoué avec ses ambitions de puissance mais elle doit encore trouver une place à sa mesure dans un concert des nations beaucoup plus complexe qu'il ne l'était dans le monde bipolaire de la guerre froide. L'époque est aujourd'hui plus au partenariat qu'aux partages en sphères d'influence et la puissance se mesure plus à la capacité de convaincre que de contraindre. Ici aussi, Medvedev aura à accomplir un travail en profondeur sur les esprits pour faire passer l'idée que le partenariat, notamment avec l'Europe, passe par la confiance mutuelle et par l'acceptation de l'interdépendance. La Russie est certes un partenaire incontournable, mais il y a toute raison de penser que ce partenaire restera aussi ombrageux et difficile sous la Présidence de Medvedev qu'il ne l'était sous celle de Poutine; et ce, pour les mêmes raisons.

1. ÉLECTION OU PLÉBISCITE

Le jugement que l'on porte sur les élections du 2 mars peut être double selon le point de vue duquel on se place : soit il s'agissait d'élire un président au terme d'un processus électoral classique, c.à.d. ouvert, libre et garantissant l'égalité des chances, auquel cas le verdict ne peut être que négatif ; soit il s'agissait d'un processus de type référendaire consistant à donner *quitus* de la gestion du Président sortant et de plébisciter le dauphin qu'il s'était choisi, auquel cas le processus a abouti à un résultat sans doute contestable sous l'angle de la pratique démocratique parlementaire mais légitime quand à l'expression d'une volonté populaire statistiquement incontestable. Certes, tout cela ressemble à un tour de passe-passe mais politiquement et pas seulement du point de vue de la *realpolitik*, la légitimité de Medvedev ne peut être sérieusement mise en cause.

En fait le malentendu entre les Russes et nous-mêmes, si malentendu il y a vraiment, s'explique, précisément, à partir de deux conceptions différentes de la pratique démocratique: démocratie libérale ou, par analogie avec la géométrie, démocratie horizontale d'une part et démocratie dirigée ou verticale de l'autre. L'histoire et l'expérience récente expliquent cette profonde différence par rapport au partage des pouvoirs mais à leur exercice. En outre, l'expérience récente que la Russie a faite d'une démocratie horizontale particulièrement chaotique s'est révélée désastreuse et lourde à porter pour la grande majorité de la population; d'où un attrait réel, dont il est trop tôt pour dire si il est structurel ou conjoncturel, pour la verticalité.

2. LA CONTINUITÉ MAIS À QUELLE HORIZON ?

Entre l'attelage Poutine/Medvedev et Medvedev/Poutine le moins qu'on puisse dire est qu'il n'y a à priori guère de différence. La campagne de Medvedev a été conduite par Poutine depuis le Kremlin. Medvedev lui-même a été peu visible. Il est, de toute évidence quelqu'un de très proche mais aussi de très différent de Poutine. Il n'en a ni la formation, ni le style, ni le langage quand bien même s'y exercerait-il. Les cénacles académiques lui sont certainement plus familiers que les corps de garde. C'est un intellectuel déjà formé à la mode post communiste. On ne lui connaît pas de lien avec le KGB/FSB. Il a même la réputation d'être un libéral. Il l'a en tous cas été lorsqu'il était, comme Poutine lui-même un adjoint de Sobchak, l'ancien maire de Saint Petersburg. Medvedev a un profil susceptible de plaire aux occidentaux dont il est certainement plus apte que Poutine à comprendre les sentiments et les préoccupations. Mais, cela ne veut pas dire grand chose dans la Russie d'aujourd'hui. La question est moins de savoir si Medvedev veut construire une nouvelle politique pour la Russie que de déterminer s'il le peut, vu le contexte, la nature des institutions et l'opacité qui les caractérisent. Un autre point d'interrogation est aussi celui des rapports de forces au sein d'une équipe dirigeante dont il faut bien dire qu'on ne sait pas grand-chose sauf que, pour le moment du moins, elle est celle de Poutine et pas la sienne propre, le nouveau Président aura-t-il les moyens de mettre cette politique en œuvre? On jugera à l'expérience.

De Poutine, on attendait aussi, au départ, qu'il s'inscrivit dans la continuité. On a eu la rupture dictée, il est vrai, par les circonstances: les suites de la crise financière de 1998, la dissolution de l'autorité, la Tchétchénie mais aussi le bénéfice de la manne pétrolière sans laquelle la Russie ne serait pas devenue ce qu'elle est aujourd'hui. Medvedev, lui, hérite d'une situation plutôt confortable. La Russie n'est pas en crise. Le changement ne s'impose donc pas, du moins pas à priori.

Ceci dit, la Russie reste un pays difficile à prévoir. Le pouvoir est étroitement lié à l'argent souvent acquis dans des conditions douteuses ou qui ne garantissent pas la pérennité d'une propriété aux titres incertains. La continuité de la politique n'exclut pas nécessairement des révolutions de palais ni les querelles de clans avec d'inévitables perdants et gagnants. Beaucoup dépendra donc de l'entourage, ou des entourages respectifs et du rapport de force qui, à terme, finira par s'instaurer entre le Premier Ministre et «son» Président, à moins que ce ne soit l'inverse. Mais l'essentiel, à ce stade, est que Poutine a un réseau et que Medvedev n'en a pas. Or tout commence par là.

Quoi qu'il advienne, le retour des libéraux n'est pas dans les cartes, Ces derniers n'y croient d'ailleurs pas eux-mêmes. La continuité d'une politique qu'on appelle, faute de mieux *souverainiste*, mais qui, de fait, s'apparente plus à une forme de *national opportunisme* peut coexister avec une forme d'instabilité dont les causes ne résideraient pas tant dans des divergences politiques que dans les aléas liés à la

lutte pour les avantages découlant du pouvoir ou, en bref, pour l'argent sans lequel il n'y a pas de vrai pouvoir.

3. LA POLITIQUE, LE FOND ET LA MÉTHODE

Macmillan disait aux électeurs anglais de la fin des années cinquante «*you've never had it so good*». Il fut réélu sur ce thème aussi simpliste que convaincant. Poutine ou Medvedev ont dit la même chose aux russes sans vraiment travestir la réalité. Le slogan «*enrichissez-vous*» plait incontestablement à une nouvelle classe moyenne, plus sensible aux attraits du mode de vie occidental qu'aux discours moralisateurs sur les vertus des valeurs occidentales. Le discours nationaliste rassure d'autant plus qu'il apparaît comme le complément naturel sinon même comme une forme de justification morale de la fortune nouvellement acquise. Visiblement les russes s'intéressent, pour le moment, plus à l'argent qu'au pluralisme politique.

La continuité sur le fond ira sans doute de pair avec une plus grande *civilité* dans la forme, notamment dans le domaine de la politique extérieure qui est, en principe, le domaine réservé du Président. De toute façon, Medvedev sera toujours plus réservé et surtout plus policé que Poutine. A cet égard, les discours préélectorales du Vice-Premier Ministre peuvent apparaître comme des exemples d'un nouveau libéralisme à l'occidental. Ses propos sont plutôt bienveillants et en tout cas de bon aloi, qu'il s'agisse des institutions, des droits fondamentaux ou de l'économie. Reste à voir s'il s'agit là vraiment de l'expression d'un nouveau libéralisme ou encore d'un véritable programme de gouvernement? On est en droit d'en douter quand on sait que Medvedev, en tant que vice-président a été le maître d'œuvre d'une politique présidentielle qui a abouti à l'inverse de ce qu'il préconise aujourd'hui dans des discours qui peuvent apparaître comme de circonstance. Le ton ne fait pas nécessairement la chanson, surtout quand on sait que le Premier Vice- Premier Ministre est aussi, et jusqu'à nouvel ordre, le patron de Gazprom dont le mode de gouvernance est resté, de toute évidence, très soviétique.

4. LA RUSSIE EST UN ELDORADO FRAGILE

Le style et même la méthode peuvent changer mais les tendances lourdes restent. La mission du nouveau Président se résume en fait à un seul impératif: **moderniser envers et contre tous.**

Certes, la Russie est unifiée et les forces centrifuges à l'œuvre dans les années 1990 sont désormais sous contrôle. La situation économique est confortable. La croissance économique est de plus de 6% l'an, la dette extérieure a été épongée, la balance extérieure est largement positive, le revenu moyen est passé en dix ans de

2000 à 9000\$ favorisant ainsi l'émergence d'une classe moyenne, les réserves de change se montent à 480 milliards de dollars.

Toutefois ce tableau incontestablement positif ne doit pas obscurcir des déficiences et des disfonctionnements structurels dont les effets sont potentiellement inquiétants à plus long terme. Pour être différents de ceux auxquels Poutine a du faire face, les défis que va rencontrer Medvedev n'en sont pas moins grands, ce d'autant plus qu'ils ne se prêtent généralement pas à des solutions à court terme.

Ainsi, il faudra compter avec le retour en force de l'inflation après des années d'orthodoxie budgétaire. La diversification est insuffisante et la productivité est encore faible. L'économie reste exagérément tributaire de matières premières et particulièrement de la rente énergétique (12% du PIB en 1999 contre 31% en 2007 d'après l'Institut d'Analyse Economique). La Russie exporte des ressources naturelles (80% du total) et; dit-on, mais ce n'est pas vraiment une boutade, elle importe tout le reste, ou presque.

Le taux d'innovation est très faible. La part des PME dans le PIB n'est que de 15% et le taux de création de nouvelles sociétés n'a été que de 5% au cours des derniers dix ans d'après les chiffres de la Banque Mondiale, soit un résultat médiocre même par rapport à d'autres pays émergents.

De même le taux d'investissement à long terme est insuffisant, malgré l'abondance de liquidités et une hausse record de 21% l'année dernière. Cette insuffisance est particulièrement marquée dans le domaine énergétique. L'augmentation de la production pétrolière n'était plus que de 1% en 2006, alors qu'elle avoisinait les 9% avant l'affaire Youkos. La part de l'état dans la production de pétrole brute a doublé au cours de la même période.

En conclusion et malgré des progrès indéniables et même spectaculaires, l'économie reste encore largement dominée par la rente et les monopoles. D'après *l'Economiste de Londres* une vingtaine de groupes, eux-mêmes dans les mains d'une douzaine de bureaucrates associés au pouvoir, pèsent pour 80% dans l'économie russe. Le pays a un urgent besoin non pas de discours, mais de réformes. La modernisation passe par la libéralisation des mœurs socio-économiques et des structures du pouvoir économique ainsi que des modes de gestion; donc par une privatisation véritable qui ne soit pas accaparée au profit d'intérêts politiques ou oligarchiques.

En d'autres mots, la Russie n'est toujours pas réconciliée avec une conception de la propriété et surtout avec un mode de transmission de la propriété qui soit à la fois légitime, économiquement efficace et juste. Bref, toute la question est, une fois encore, de dissocier le pouvoir de l'argent. C'est là une révolution qui reste encore à faire et qui n'est pas sans risque pour la stabilité de l'état.

5. DES INSTITUTIONS TRANSPARENTES ET LÉGITIMES ?

Tous les défis sont liés. Tous trouvent leur source dans la manière anarchique dont la Russie s'est reconstruite sur les ruines de l'ordre communiste. Parmi ces défis, le moindre n'est pas celui de l'efficacité et plus encore de la légitimité d'institutions qui ont certes le mérite d'exister et qui, sur le papier correspondent généralement aux normes démocratiques élémentaires, mais qui fonctionnent le plus souvent au service du pouvoir, ou plutôt au profit de ceux qui lui sont associés que de l'intérêt général au sens citoyen du terme. La corruption est, de l'avis des autorités et de Medvedev lui-même, au cœur du débat. C'est probablement le problème le plus sérieux de la Russie d'aujourd'hui et sans doute aussi un des plus difficiles à résoudre.

Tout ceci fait que la Russie, malgré les apparences, est un pays institutionnellement fragile entre autres du fait du caractère personnel et souvent arbitraire du pouvoir à tous les échelons et de l'imbrication quasi inextricable des intérêts publics et privés dans la gestion de l'état. Le premier chantier pour le tandem Medvedev/Poutine devrait être l'indépendance et l'intégrité de l'appareil judiciaire sans lesquels la primauté de la loi n'est qu'un vain mot. De même pour la simplification administrative, pour le code des impôts trop souvent utilisé à des fins d'intimidation plutôt que pour des raisons de saine politique fiscale. C'est le cas aussi, malgré des progrès réels, pour le code de la propriété.

Un autre défi de taille dont la solution dépasse largement l'horizon politique de Medvedev est celui d'une démographie en perte. Mais qui, de plus, pose en filigrane la question des nationalités au sein d'une fédération qui apparaît comme une réplique de l'URSS en plus petit.

6. LA RUSSIE ET LE MONDE D'AUJOURD'HUI

Enfin, le tableau ne serait pas complet sans la politique extérieure. Sous Poutine, personne ne peut réellement le contester, la Russie a opéré avec succès un grand retour sur la scène internationale. Pour reprendre la formule de J. Sherr dans *Russia and the West*: "*Russia is no longer a problem but a power*". C'est une réalité à laquelle nous devons nous faire.

Medvedev qui, en principe, sera le numéro un pour tout ce qui concerne les relations extérieures, part donc avec des atouts dont aucun de ses prédécesseurs directs ne disposait. Cette nouvelle assurance souvent qualifiée de souveraine doit beaucoup à la conjoncture énergétique mais elle ne se résume pas non plus uniquement à cela. Elle tient aussi à une diplomatie active et parfois agressive consistant à affirmer partout le primat de la Russie, et ce généralement à

l'encontre de positions occidentales et plus spécialement américaines. C'est un peu comme si la Russie se devait de récupérer le terrain perdu depuis la fin du duopole. On peut comprendre les raisons de cet état d'esprit, surtout après les humiliations des années Eltsine, mais ce n'en reste pas moins une politique à courte vue dans la mesure où le monde a irrémédiablement changé. La puissance est aujourd'hui plus diffuse. La multipolarité est en train de devenir la réalité dominante qu'on le veuille ou non. L'influence et le rayonnement international d'un pays se mesure désormais à sa capacité de convaincre plutôt que de contraindre. Les Etats-Unis en font l'expérience malgré une supériorité militaire incontestée. La Russie n'est certes plus l'égale des Etats-Unis -l'URSS l'a-t-elle d'ailleurs jamais vraiment été?- mais elle dispose d'atouts convaincants, notamment sur le plan énergétique. Plus généralement, elle peut aussi compter sur le poids que lui confère son statut retrouvé de grande puissance. Elle aurait tort toutefois de surestimer ses forces; ce précisément au moment où les limites de la politique de puissance, spécialement militaire, deviennent plus évidentes, y compris dans la CEI.

Le problème pour le Président Medvedev sera d'amener la Russie à surmonter le sentiment d'exclusion qu'elle éprouve entre autres par rapport à l'occident sinon même par rapport à l'Europe à laquelle pourtant la lie indissociablement la géographie, l'histoire et aussi la culture quand bien même aime-t-elle à cultiver une *spécificité eurasiatique*.

La Russie devra aussi apprendre à regarder la réalité atlantique autrement qu'à travers le prisme d'un jeu à somme nulle et à admettre que, dans ses relations avec les Etats-Unis notamment, la réciprocité dont elle fait grand cas ne se résume plus à un jeu de miroirs réfléchissants. Ce faisant, la Russie aggrave ses handicaps, ne fût-ce que optiquement, au lieu de maximiser ses atouts.

CONCLUSION - QUEL MESSAGE À MEDVEDEV ?

La Russie et nous-mêmes devons faire l'apprentissage d'un partenariat qui par essence implique de part et d'autre l'acceptation d'une forme d'interdépendance et donc d'une certaine dépendance mutuelle. Le problème entre l'UE et la Russie n'est pas principalement (avec ou sans nouvel Accord de Partenariat) de nature institutionnelle, il relève d'un état d'esprit.

Les pays d'Europe ont appris depuis longtemps que la souveraineté était devenue relative. Le cheminement est certes plus nouveau et donc pénible pour les grandes puissances, surtout dans le cas d'une ex-superpuissance comme la Russie.

Concrètement, cela veut dire que l'UE et la Russie doivent toutes les deux prendre conscience que la politique de voisinage ne se ramène pas ; pour la première, à une forme *d'inclusivité* induite sous l'effet d'un processus d'élargissement qui peut apparaître comme irrésistible et donc menaçant surtout pour ceux qui n'ont pas vocation à en faire partie ; et, pour la seconde, à l'inverse, au culte de l'*exclusivité*

ou même à une forme d'exclusivisme promu au rang de la défense du *pré carré* sous le couvert des intérêts souverains de l'état.

Le problème pour le nouveau président de la Russie n'est probablement pas de comprendre la portée de ce message mais de le faire admettre par une opinion qui n'a aujourd'hui que trop tendance à se ressourcer dans un nationalisme étroit et à privilégier les bénéfices à court terme sur les exigences du long terme.

Pierre E. CHAMPENOIS is Senior Researcher at EGMONT - The Royal Institute for International Relations

About the EGMONT Institute

The Royal Institute for International Relations, EGMONT (former IRRI-KIIB), founded in 1947 by eminent Belgian political leaders, is an independent think-tank based in Brussels. Its interdisciplinary research is conducted in a spirit of total academic freedom. A platform of quality information, a forum for debate and analysis, a melting pot of ideas in the field of international politics, the Institute's ambition - through its publications, colloquia, seminars and recommendations - is to make a useful contribution to the decision-making process.

Drawing on the expertise of its own research fellows, as well as that of external specialists, both Belgian and foreign, it provides analysis and suggests international policy options that are meant to be as operational as possible through our three programmes: **European Affairs, Security & Global Governance, and Central Africa.**

Along with research and meetings, the Institute has also developed **specialised training activities**, both in Brussels and abroad. It can, on request, offer specific programmes for visiting and resident diplomats and foreign professionals.

About the European Affairs Programme

The "European Affairs" Programme started its work in 1995. It has been in charge of drafting studies, syntheses, proposals and amendments at the request of the Federal Public Service Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation as well as other ministries, in the context of several European negotiations. Since 1995, it has been associated with the negotiations preparing the Amsterdam Treaty, Agenda 2000, the Nice Treaty and the activities of the European Convention. It has contributed in many ways to the Belgian presidency of the European Union in 2001.

Research studies are published either in "Studia Diplomatica" or as Egmont Papers or Working Papers series on our website, thus giving our readers access to structured information about current matters. Certain issues are also the object of conferences and seminars. Such activities respond to the wish to initiate as broad a discussion as possible on the future of Europe.

EGMONT - European Affairs Program's Main Areas of Research are : Internal policies of the EU ; Justice, Liberty and Security ; External dimension of the EU ; and Institutional matters.

EGMONT - European Affairs Program's Current Research Projects are : Treaty Reform and European Institutions ; Towards a new Energy Policy for Europe ; New perspectives for Climate Change ; The EU - Russia Partnership ; and Budget Reform and Common Agricultural Policy.

Publications

- 📄 P.-E. Champenois, **La Russie et l' « après» Poutine : l'avenir est dans la continuité**, Working Paper, EGMONT, Oct.2007.
- 📄 P.-E. Champenois, **La Défense Anti-Missile et l'Alliance Atlantique**, Working Paper, EGMONT, Sept. 2007.
- 📄 S. Andoura, **Towards a new agreement between Russia and the European Union?**, in VESTNIK ANALITIKI, n°29 (3-2007), ISSA, Moscow.
- 📄 P.-E. Champenois, **Missile Defence: Old Debate – New Challenge**, Working Paper European Affairs Program, Sept. 2007.
- 📄 S. Andoura & M. Vahl, **A New EU-Russia Agreement: Legal and Political Aspects**, in The EU-Russia Review, Issue Two, Nov. 2006.

Events

- **22 Apr. 2008**: " What orientations for Russia after presidential election?", organised by EGMONT and Russian Embassy in Belgium.
- **27 Feb. 2008**: " EU - Russia Relations: A troubled strategic partnership?", organised by EGMONT and EU-RUSSIA CENTRE.
- **10 March 2008**: "Ukraine Government's programme for 2008" with Prime Minister Mme Tymoshenko, organized by EGMONT, The Mission of Ukraine to the EU and the EU Ukraine Business Council.
- **17-18 March 2008**: "The Question of the Missile Defence in Europe: the Russian View" organized by EGMONT.

Contact



Tel : + 32 (0)2 223 41 14

Fax : + 32 (0)2 223 41 16

Rue de Namur, 69
B-1000 Brussels
BELGIUM

E-mail : info@egmontinstitute.be