

La Russie à l'heure des échéances électorales: quel partenaire pour l'Europe ?

par Laure DELCOUR, Directrice de recherche à l'IRIS

ABSTRACTS

Marqué depuis plusieurs mois par des incertitudes sur la succession de Vladimir Poutine, le rythme politique s'est accéléré au mois de décembre en Russie. Peu après la victoire prévisible du parti pro-Kremlin, " Russie Unie ", aux législatives du 2 décembre, le scénario des prochaines élections présidentielles s'est clarifié avec la proposition du nom de Dmitri Medvedev comme candidat du pouvoir. Alors que la plupart des partenaires européens de Moscou ont exprimé des critiques sur le déroulement des législatives, la désignation de M. Medvedev est-elle susceptible de faire évoluer des relations Europe-Russie complexes et tendues ? Le déblocage probable des négociations pour un nouvel accord ne peut dispenser l'Union européenne d'une réflexion approfondie sur sa relation à la Russie. Pour mieux gérer une interdépendance souvent vécue comme une dépendance, l'Union doit à la fois privilégier les instruments de socialisation, proposer des perspectives concrètes et poser des limites claires, tout en évitant de donner des leçons à la Russie.

Marked for several months by doubts as to who will succeed Vladimir Putin, the political rhythm in Russia accelerated in December. Shortly after the anticipated victory of the pro-Kremlin party, "United Russia", at the general elections held on December 2, the pattern of the next presidential elections became clearer with the proposal of Dmitri Medvedev as a candidate to power. Whereas most of Moscow's European partners were critical of the development of the latest general elections, could the appointment of Mr. Medvedev possibly improve the complex and strained relations between Europe and Russia? The probable start of negotiations in favor of a new agreement compels the European Union to rethink carefully its relationship with Russia. In order to better manage an interdependence often viewed as a dependency, the Union ought to favor the instruments of socialization, suggest concrete perspectives, and set clear limitations, all of this while avoiding a condescending stance towards Russia.

La Russie à l'heure des échéances électorales : quel partenaire pour l'Europe ?

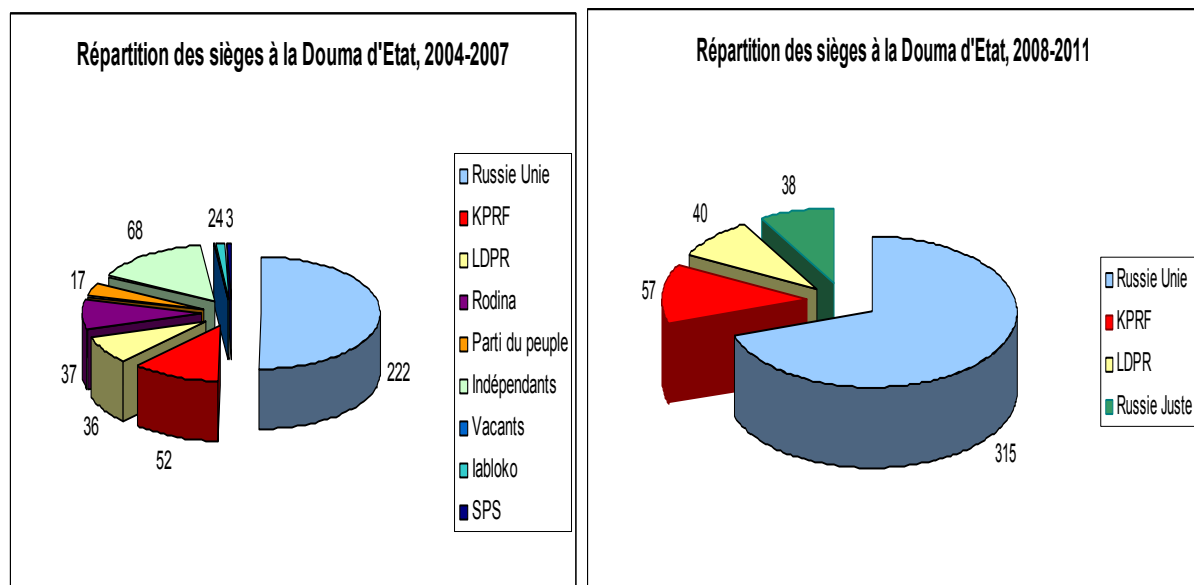
Marqué depuis plusieurs mois par des incertitudes sur la succession de Vladimir Poutine, le rythme politique s'est accéléré au mois de décembre en Russie. Peu après la victoire prévisible du parti pro-Kremlin, « Russie Unie », aux législatives du 2 décembre, le scénario des prochaines élections présidentielles s'est clarifié avec la proposition du nom de Dmitri Medvedev comme candidat du pouvoir. Alors que la plupart des partenaires européens de Moscou ont exprimé des critiques sur le déroulement des législatives, la désignation de M. Medvedev est-elle susceptible de faire évoluer des relations Europe-Russie complexes et tendues ?

Leçons des élections, perspectives pour l'après-Poutine

Avec 64,2% des suffrages, le parti « Russie Unie » a remporté haut la main les élections du 2 décembre. Cette victoire sans surprise résulte d'une combinaison de facteurs : le verrouillage en amont du système politique, grâce aux changements apportés à la loi électorale en 2004 et 2007, qui ont durci les conditions d'enregistrement des partis politiques ; l'absence de réel pluralisme dans les médias, si l'on excepte les voix dissonantes du journal *Novaïa Gazeta* et de la radio Ekho Moskvyy ; l'anémie des partis d'opposition, déjà laminés lors des législatives de 2003 ; la faiblesse de mouvements publics censés représenter une autre forme d'opposition, de fait peu structurés et hétéroclites, à l'image de l'Autre Russie ; enfin, facteur essentiel mais souvent négligé en Occident, la popularité de Vladimir Poutine dans son pays (le président recueillant autour de 70% d'opinions favorables).

Dans ce paysage politique cadencé, les irrégularités observées lors du scrutin n'ont probablement joué qu'à la marge. Les suspicions de fraude sont particulièrement fortes en Tchétchénie, où le taux de participation et le résultat de Russie Unie ont dépassé les 99%. Mais, au-delà des irrégularités, c'est bien le caractère biaisé de l'ensemble de la vie politique que dénonçaient dès le lendemain du scrutin les responsables des missions envoyées par l'OSCE et le Conseil de l'Europe, en évoquant « la fusion de l'Etat et d'un parti politique conduisant à des abus de pouvoir, une couverture des médias fortement en faveur du Président Poutine et de Russie Unie, le harcèlement des partis d'opposition et un nouveau code électoral rendant extrêmement difficile la participation de partis plus petits ou nouveaux »¹.

A l'issue de ces élections, le spectre politique de la nouvelle Douma est considérablement réduit ; seuls quatre partis y sont représentés, dont l'un, Russie juste, est un greffon de Russie unie. Les partis libéraux d'opposition, labloko et SPS (Union des Forces de Droite), ont obtenu autour de 1% des voix chacun et sont donc absents de la nouvelle Douma. Plus que jamais, le Parti Communiste fait figure de principale force d'opposition ; mais, confronté au vieillissement de sa base électorale, il devra séduire de nouveaux électeurs pour se renforcer.



¹ Cf. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1221469&Site=DC&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE>

A peine une semaine après les législatives, la proposition du nom de Dimitri Medvedev comme candidat de Russie Unie a surpris, tant par le moment choisi que par l'identité du prétendant. Quoique pressenti depuis plusieurs années comme l'un des favoris à la succession de Vladimir Poutine, Dimitri Medvedev semblait plus en retrait ces derniers mois. La promotion de Sergueï Ivanov au rang de premier vice-Premier ministre en charge de la défense, en février dernier, avait placé l'ancien Ministre de la défense sur un pied d'égalité avec M. Medvedev à quelques mois des échéances électorales. En septembre, la nomination de Viktor Zoubkov au poste de Premier Ministre avait paru brouiller les cartes du jeu politique en évoquant la possibilité d'une candidature de second plan au Kremlin.

Dimitri Medvedev a aujourd'hui toutes les chances de devenir le prochain Président de la Fédération de Russie, alors que l'opposition a annoncé qu'elle n'avait pas réussi à nommer un candidat unique. La candidature de M. Medvedev a en effet recueilli le soutien de 4 partis, celui de Russie unie et Russie juste totalisant plus des trois quarts des sièges dans la nouvelle Douma, et celui de deux formations plus petites, le Parti agraire et Force civile. L'approbation sans réserve de Vladimir Poutine à cette candidature montre qu'elle se situe dans la lignée du pouvoir actuel. Etroitement associé à la prise de décision depuis l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine, Dimitri Medvedev s'inscrit pleinement dans la quête poutinienne d'un modèle politique et économique efficace pour la Russie. Ses récents propos rejetant le système parlementaire (jugé inadapté au cas russe), tout comme son expérience à la tête de Gazprom (dont il préside le Conseil d'administration) montrent qu'en cas d'élection, il reprendra les fondamentaux politiques et diplomatiques de la présidence actuelle ; ce d'autant mieux qu'il a immédiatement exprimé son vœu de confier le poste de Premier Ministre à Vladimir Poutine, position que celui-ci a affirmé être prêt à accepter. Au-delà de la personne de Dimitri Medvedev, qui n'est ni membre de Russie unie, ni issu du clan des « siloviki », le choix du Kremlin reflète une hiérarchisation des priorités politiques pour les années à venir. Conscient des enjeux économiques et sociaux, Vladimir Poutine a préféré le premier vice-Premier ministre responsable des « projets nationaux prioritaires »² depuis 2005 à un ancien Ministre de la Défense ou à l'ex-responsable du Service fédéral de suivi financier.

Que faire de la Russie ? Options pour une Europe éclatée dans la gestion d'une interdépendance difficile

Les élections législatives russes ont été largement commentées en Europe et les conditions dans lesquelles elles se sont déroulées, abondamment critiquées. La présidence portugaise de l'Union européenne s'est dite préoccupée de l'incarcération de militants de l'opposition avant les élections. Au lendemain du scrutin, la déclaration de la présidence au nom de l'UE a regretté les restrictions apportées au travail des médias, le harcèlement dont ont été victimes des partis d'opposition et des ONG à l'approche du scrutin et la non-conformité des procédures de la campagne électorale avec les engagements internationaux pris par Moscou³. Tout comme la Présidence, de nombreux Etats membres (ainsi le ministre britannique des Affaires étrangères ou le gouvernement français) ont appelé à des enquêtes pour vérifier les allégations de fraude électorale. Cependant, l'un des traits marquants des réactions européennes tient aux différences de ton entre Etats membres, en particulier à des dissonances inédites entre la France et l'Allemagne. Alors que Nicolas Sarkozy a téléphoné à Vladimir Poutine pour le « féliciter chaleureusement », le porte-parole d'Angela Merkel annonçait que, selon les normes allemandes, ces élections n'étaient ni libres ni démocratiques.

La réaction prudente de la Commission européenne – son porte-parole a annoncé que la Commission, consciente des allégations de fraude, fera un commentaire ultérieurement, après analyse des rapports d'enquête - traduit à la fois un embarras certain et la volonté de se donner du temps pour apprécier les conséquences de ces élections. Le calendrier électoral russe coïncide en effet avec des échéances cruciales dans les relations entre la Russie et l'Union, notamment les négociations pour un nouvel accord destiné à remplacer l'Accord de partenariat et coopération signé en 1994 et entré en vigueur en 1997.

Alors que la « succession » de Vladimir Poutine semble désormais réglée, comment les relations russo-européennes sont-elles susceptibles d'évoluer au cours des prochains mois ?

² Esquissé dans un discours de Vladimir Poutine prononcé en septembre 2005, le programme des « projets nationaux prioritaires » a pour objectif d'améliorer la vie quotidienne des Russes en menant des actions dans quatre domaines : la santé publique, l'éducation, le logement, et l'agriculture. Ce programme comprend également la politique démographique. Cf. www.rost.ru

³ Plusieurs pays candidats (Croatie, Macédoine) ou potentiellement candidats (Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Albanie) se sont associés à cette déclaration : fait intéressant, la Géorgie (en période pré-électorale) s'y est également ralliée, souhaitant manifester sa volonté d'alignement sur l'UE à la veille d'un scrutin présidentiel important. Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne concernant les élections à la Douma d'Etat russe, 4 décembre 2007, http://www.eu2007.pt/UE/vFR/Noticias_Documentos/Declaracoes_PESC/20071204RussianStateDuma.htm

La décision annoncée par la Russie, deux semaines après les élections de décembre et deux mois après le changement de gouvernement en Pologne, de suspendre son embargo sur la viande polonaise est un signe positif à l'égard de l'Union. Cette décision conduira en effet la Pologne à lever son veto à l'ouverture des négociations pour un nouvel accord avec Moscou. Alors que la Commission européenne travaille depuis des mois sur le contenu à donner au nouvel accord⁴, les pourparlers pourraient s'ouvrir dès la présidence slovène de l'Union, à laquelle la France sera associée par le système de la troïka, et progresser ensuite sous présidence française. Le représentant du Kremlin pour les relations avec l'Union européenne, Sergueï Iastrjembkii, vient de confirmer qu'il croyait à une ouverture des négociations sous présidence slovène, pays avec lequel la Russie entretient des rapports « sans nuage »⁵. Les bonnes relations de Moscou avec Ljubljana et Paris offrent en effet une fenêtre d'opportunité unique pour donner une nouvelle impulsion à la coopération russo-européenne en 2008. Les autres points de désaccord – par exemple la ratification par la Russie de la Charte de l'énergie – pourront faire l'objet de discussions dans le cadre des négociations.

Cependant, le déblocage probable des négociations pour un nouvel accord ne peut dispenser l'Union européenne d'une réflexion approfondie sur sa relation à la Russie. Le durcissement politique de celle-ci peut en effet être considéré comme un échec de l'Occident à comprendre Moscou et à développer vis-à-vis de la Russie des politiques adéquates. Cette interprétation prévaut chez certains représentants européens, dont le chef de file des Libéraux-Démocrates au Parlement européen, Graham Watson. Ainsi l'Europe doit-elle clairement dénoncer les intimidations pratiquées par le pouvoir à l'encontre des médias, la disparition de l'opposition, l'utilisation des ressources gouvernementales pour soutenir Russie Unie. Mais le ton souvent adopté à l'égard de Moscou, celui d'un donneur de leçons, ne peut que renforcer les Russes dans le soutien d'un Président qui leur a rendu fierté et stabilité.

Sa proximité géographique avec la Russie offre à l'Union européenne de véritables atouts dans le dialogue avec Moscou, dont ne disposent pas les Etats-Unis pour lesquels la Russie est un acteur stratégique et non un voisin. Pour l'Europe, Moscou est à la fois un acteur global et le plus grand voisin de l'Union. Cette proximité explique l'existence de nombreux intérêts communs, par exemple dans la lutte contre le crime organisé ou le terrorisme. En dépit des récentes tensions, l'Union européenne et la Russie sont ainsi appelées à rester des partenaires privilégiés, car fortement interdépendants. Cette interdépendance s'est très nettement renforcée depuis l'élargissement de l'Union européenne en 2004. Elle est manifeste dans les échanges commerciaux : l'UE élargie est le premier partenaire commercial de la Russie, totalisant près de 52% des échanges extérieurs russes ; quant à la Russie, elle arrive en troisième position dans le classement des partenaires de l'UE, après les Etats-Unis et la Chine. Les transactions entre la Russie et l'UE sont encore appelées à se développer : la structure des échanges montre en effet que les deux partenaires sont complémentaires. Dans le cas du voisinage commun comme de l'énergie, l'apparition de tensions entre l'Union et la Russie est justement liée au fait que les deux partenaires sont à la fois de plus en plus interdépendants et de plus en plus différents. Or, cette interdépendance est souvent vécue - à tort - comme une dépendance. Si l'Europe dépend largement de la Russie pour son approvisionnement énergétique, Moscou compte aussi sur le marché européen pour ses exportations d'hydrocarbures, qui représentent 65% de ses exportations vers l'UE. Le redéploiement vers d'autres marchés, qui imposerait la construction de nouveaux gazoducs et oléoducs, serait à la fois long et coûteux pour la Russie, dont les infrastructures énergétiques vieillissantes exigent des investissements. De la même façon, la stabilisation des pays du voisinage commun et la résolution des conflits du Caucase du sud et de Transnistrie ne sont pas envisageables sans la contribution des deux partenaires.

C'est bien cette interdépendance que la Russie et l'Union doivent apprendre à gérer, en trouvant des approches communes et des outils adéquats. La conditionnalité, si souvent utilisée par l'Union européenne dans le processus d'élargissement et dans la politique de voisinage, n'a jamais marché avec la Russie pour peu qu'elle ait été employée⁶ ; elle est encore moins susceptible de produire des résultats aujourd'hui, compte tenu du durcissement politique, des bonnes performances économiques et de l'influence internationale retrouvée de Moscou. En revanche, les jumelages, les échanges d'étudiants ou de chercheurs, la collaboration des ONG, les programmes de coopération transfrontalière sont des éléments de socialisation fondamentaux qui peuvent faire changer la Russie et permettre l'émergence de racines démocratiques à plus long terme. Dans cette perspective, plusieurs instruments européens jouent un rôle crucial. La décision d'inclure la Russie dans l'instrument européen de voisinage permet aux régions du Nord-Ouest de tisser des liens avec leurs homologues européennes, à tous les niveaux. L'accord de facilitation des visas et de réadmission signé en 2006 est tout aussi important, qui offre des perspectives concrètes aux citoyens russes et montre ainsi à la Russie qu'elle peut gagner à développer sa coopération avec l'Union.

⁴ Entretien à la Commission européenne, DG Relex, octobre 2007

⁵ Cf. www.neurope.eu

⁶ L'Union européenne a utilisé la conditionnalité lors des deux conflits en Tchétchénie : en 1995 pour reporter la signature de l'Accord intérimaire, permettant une entrée en vigueur préalable des dispositions commerciales de l'accord de partenariat et de coopération ; et en 2000, en gelant une partie des fonds TACIS et en redéployant l'assistance vers des actions d'appui à la démocratisation et à la société civile.

Il convient donc, pour l'Union européenne, de renforcer ses instruments de socialisation, de proposer des perspectives concrètes et de poser des limites claires tout en évitant de donner des leçons. À cet égard, les mesures prises en matière d'énergie par la Commission européenne (septembre 2007), claires et ciblées, ont sans doute beaucoup plus d'impact sur le pouvoir russe que de longues négociations sur la ratification de la Charte de l'énergie. C'est en cherchant à développer avec la Russie « des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait »⁷, davantage qu'« une construction d'ensemble », que l'Union pourra peser face à Moscou.

⁷ Déclaration Schuman, 9 mai 1950