
La Politique russe de l'Allemagne :
la fin de la lune de miel ?

Hannes Adomeit

Septembre 2005

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)
en coopération avec le programme Russie/CEI de l'Ifri



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

**Comité d'études des relations franco-allemandes
©Ifri, 2005 – www.ifri.org**

**Institut français des relations internationales
27 rue de la Procession - 75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : 33 (0)1 40 61 60 60**

A la veille des élections au Bundestag et avec le sentiment prémonitoire d'un retour possible aux responsabilités gouvernementales, les partis de l'opposition ont annoncé une attitude plus ferme vis-à-vis de la Russie. Ainsi, Friedrich Pflüger, porte-parole du groupe parlementaire CDU/CSU au Bundestag pour les questions de politique étrangère et membre potentiel d'un cabinet dirigé par Angela Merkel, a estimé que la Russie demeurera un partenaire important de l'Allemagne, avec lequel il sera nécessaire de coopérer dans le domaine de l'économie, du pétrole et de l'énergie. Mais, si les droits de l'homme sont bafoués de manière flagrante, « il faudra en discuter de temps en temps ». La devise du chancelier Gerhard Schröder – il doit être possible d'avoir une conversation franche entre amis – ne devrait pas valoir que pour les relations avec les États-Unis¹.

Le partenaire potentiel de coalition, le parti libéral (FDP), a également durci le ton. Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, rapporteur du Conseil de l'Europe et responsable en cette qualité de l'observation et de l'appréciation du procès contre le milliardaire russe Mikhaïl Khodorkovski, a qualifié d'erreur « fatale » le fait que Schröder ait qualifié le président russe de « démocrate irréprochable ». L'ex-ministre de la Justice a par ailleurs exigé, en même temps que l'ancien chef du FDP Otto Graf Lambsdorff, des conséquences pour la candidature de la Russie à l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'assentiment de l'UE à cette candidature devrait être « reconsidérée »².

La politique de l'Allemagne vis-à-vis de la Russie a fait l'objet d'un débat d'actualité au Bundestag le 13 novembre 2003, au cours duquel les députés de l'opposition ont réclamé de la part du gouvernement une attitude plus critique face aux événements en Russie. Lors des débats parlementaires du 24 novembre, du 1^{er} et du 3 décembre 2004 au Bundestag, il a également été exigé du chancelier un discours plus ferme envers Poutine dans le contexte des élections présidentielles en Ukraine. La politique étrangère de l'Allemagne vis-à-vis de la Russie n'a pas seulement été mise au banc d'essai, par le renoncement d'une critique ouverte. Il lui est reproché, de plus, de mener un *Sonderweg* non concerté avec la politique de l'UE envers la Russie. Il s'agit de poser les questions suivantes : Dans quelle mesure une telle critique est-elle justifiée ? Une relation de confiance particulière s'est-elle réellement établie entre Schröder et Poutine, et dans ce cas, quelles en sont les origines ? À quelle Russie la politique allemande a-t-elle à faire ? Dans quelle mesure la politique de l'Allemagne vis-à-vis de la Russie s'insère-t-elle dans la politique de partenariat de l'UE ? Et enfin, quelles options sont à sa disposition ?³

Hannes Adomeit est chercheur à la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) de Berlin, spécialiste de la Russie. Traduction française : Patrick Le Bihan.

¹ Knut Pries, « Union kündigt härtere Töne gegenüber Rußland an », *Frankfurter Rundschau*, 2 juin 2005, p. 6.

² *Ibid.*

³ L'analyse s'appuie sur l'étude de Hannes Adomeit, Katrin Bastian et Roland Götz, « Deutsche Rußlandpolitik unter Druck », *SWP-Aktuell*, 56, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, décembre 2004.

La « politique câline » de Schröder

Les relations germano-russes sont et ont été marquées de manière évidente par la relation de confiance qui peut s'établir entre les hommes politiques des deux pays. Ceci a également été vrai durant les années 1980 et 1990 pour les relations entre Brandt et Gorbatchev, Kohl et Gorbatchev, ainsi que Kohl et Eltsine. L'opposition social-démocrate attaquait alors la « diplomatie de sauna » de Kohl avec des arguments similaires à ceux que l'opposition conservatrice et libérale utilise aujourd'hui pour critiquer la « politique câline » de Schröder vis-à-vis du chef d'État russe. Alors que les relations personnelles des hommes d'État des deux pays étaient encore, durant les années 1980 et 1990, sous l'influence de la fin du conflit Est-Ouest et du règlement de la question allemande, l'arrivée au pouvoir de Poutine aurait dû, au plus tard, marquer le début de relations moins émotionnelles et plus propres aux affaires. Pourtant, c'est le contraire que l'on observe.

Cependant, ce n'est pas la cordialité de la relation entre le chancelier fédéral et le président russe, affichée de manière démonstrative lors de 29 rencontres formelles et informelles tenues entre le début du mandat de Poutine et juin 2005, qui a engendré critiques, craintes et méfiance dans l'opinion publique allemande et au sein des partis représentés au Bundestag. C'est le déséquilibre entre les évolutions de la politique intérieure en Russie et de la politique russe dans l'espace post-soviétique, d'un côté, et le mélange d'indifférence et d'éloges pour Poutine qu'exprime Schröder, de l'autre, qui constitue le point central des critiques. La priorité réelle ou seulement apparente que le chancelier accorde au partenaire « stratégique » russe dans le cadre de l'axe Paris-Berlin-Moscou (avec l'inclusion récente de Madrid suite au changement de gouvernement en Espagne), voire le sentiment qu'il souhaite organiser avec le concours actif de la France un contrepoids européen à la puissance américaine constituent la crainte principale. Et la supposition que le chancelier garde le silence sur les évolutions négatives en Russie en raison de la « dépendance » de l'Allemagne au pétrole et au gaz russes¹, qu'il joue la carte de l'apaisement à cause de la grandeur de la Russie, de ses ressources, de ses fusées², est la source principale de méfiance.

Le chancelier allemand ne s'est pas laissé impressionner par la critique de sa politique.

- Ainsi n'a-t-il jamais abandonné sa position, adoptée en juillet 2004 à Moscou, au sujet de l'affaire Khodorkovski, selon laquelle il ne comprend pas « toute cette agitation », il ne voit pas « d'indices indiquant que les moyens utilisés ne correspondent pas à ceux d'un État de droit » ; il peut comprendre « qu'un État veuille avoir des impôts »³.

¹ Cf. R. Götz, « Schweigen für Gas? », *SWP-Aktuell*, 43, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, septembre 2004.

² Ainsi le correspondant en Russie de la *Süddeutsche Zeitung*, D. Brössler, « Warum nett sein zu Putin? », *Süddeutschen Zeitung*, 19 décembre 2004.

³ « Schröder in Moskau: Jukos? Kein Problem! », *Süddeutsche Zeitung*, 8 juillet 2004.

- En ce qui concerne la politique de la Russie en Tchétchénie, le chancelier a toujours défendu une « solution politique » au conflit. Des organisations internationales et des experts ont avancé que les élections présidentielles dans la république dissidente auraient été une farce. Pourtant, le chancelier n'a pas émis de doutes, après le sommet à trois en présence de Chirac et de Poutine à Sotchi en août 2003, quant à la régularité du déroulement des élections présidentielles. « Une perturbation sensible des élections » ne pouvait être constatée selon lui¹.
- Quant à l'évolution intérieure de la Russie, le chancelier a affirmé, dans une émission télévisée en novembre 2004, être persuadé que Poutine est un démocrate irréprochable. Il a ajouté qu'il était « également convaincu que [Poutine] voulait et allait faire de ce pays une démocratie convenable ».²

Les épouses sont également impliquées dans la relation chaleureuse, et le couple Schröder a souligné son engagement pour la Russie en adoptant une fillette de 3 ans, qui vivait dans un orphelinat russe. Le simple fait que Schröder puisse s'entretenir dans sa langue maternelle avec Poutine – aucun autre chef d'État européen n'est dans cette situation – ne doit pas être sous-estimé lorsque l'on recherche les origines des bonnes relations personnelles entre les deux hommes d'État. D'autres raisons peuvent être recherchées dans les traits de la personnalité et les biographies de Schröder et de Poutine, dont les membres de la famille ont été victimes de la Seconde Guerre mondiale. De là provient l'obligation qu'éprouvent les deux hommes de promouvoir la réconciliation entre Allemands et Russes et de surmonter les problèmes de leur histoire commune. Les deux hommes se conçoivent, de plus, comme les avocats des intérêts économiques de leur pays respectif : le chancelier allemand est connu pour sa propension à ne pas laisser des positions rigides de politique étrangère faire obstacle à des possibilités économiques, ce qui convient au pragmatisme et à la *Realpolitik* de Poutine.

Abstraction faite des relations personnelles entre Schröder et Poutine, une question fondamentale se pose au gouvernement fédéral : dans quelle mesure souhaite-t-il accentuer les contacts bilatéraux dans le cadre de ses relations avec la Russie ? Cette dernière question en inclut une autre : la relation entre l'Allemagne et la Russie ne se distingue-t-elle pas par une constellation singulière qui entraînerait également une intensité particulière des relations mutuelles ?

¹ Site Internet du service de presse et d'information du gouvernement fédéral.

<<http://www.bundesregierung.de/artikel-,413.706424/Enge-europaeisch-russische-Zus.htm>>.

² Interview avec Max Beckmann dans l'émission du même nom de la ARD, le 23 novembre 2004

<<http://www.bundeskanzler.de/Interviews-.7716.749656/Toleranz-heisst-nicht-Gleichgueltigkeit.htm>>.

Structure et état des relations germano-russes

Soixante ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale, après la fin de la confrontation Est-Ouest et après la fin de la chute du mur de Berlin, les relations germano-russes ne sont pas accablées, du moins au niveau des élites politiques des deux pays, par le passé. Il n'y a pas de questions territoriales non réglées entre l'Allemagne et la Russie (même l'enclave de Kaliningrad/Königsberg ne fait pas l'objet de débat), ni de tensions ethno-religieuses, qui souvent empoisonnent, ailleurs, les relations entre les États. Les problèmes concernant le vol d'œuvres d'art pendant la guerre (*Beutekunstfrage*) et la question de leur restitution ou encore la réhabilitation des minorités allemandes vivant en Russie n'affectent pas réellement la relation germano-russe.

Dans le domaine économique, l'Allemagne est pour la Russie le *leader* de trois points de vue : l'Allemagne est le partenaire commercial le plus important, le premier investisseur étranger et le plus grand créancier international. Le soutien allemand au développement des structures de marché est reconnu, et n'est pas rejeté comme la prise d'influence américaine sur les réformes économiques russes, considérée comme un échec. En Russie, les investissements allemands et les partenariats commerciaux avec l'Allemagne sont perçus positivement. L'Allemagne est tout particulièrement engagée dans la coopération écologique, notamment pour la destruction des armes chimiques et avec les États-Unis pour le traitement des déchets des sous-marins atomiques de la flotte russe de la mer du Nord. La Russie offre aux productions allemandes de l'industrie de transformation des débouchés avec un potentiel de croissance élevé et contribue ainsi au maintien d'emplois en Allemagne. Inversement, la Russie approvisionne l'Allemagne en sources d'énergie, particulièrement en pétrole et en gaz. L'Allemagne achète 30% de ses importations de pétrole en Russie, ce qui représente 20% des exportations russes de pétrole. 40% des importations allemandes de gaz proviennent de Russie, c'est-à-dire 25% des exportations russes de gaz. L'Allemagne n'en est pas pour autant à la merci de la Russie ni pour le pétrole ni pour le gaz, car les fournisseurs concurrents, de Norvège à l'Iran, en passant par l'Algérie, sont présents sur le marché ou du moins le seront tout prochainement et pourraient compenser des réductions de livraison russes. La sécurité énergétique de l'Allemagne peut ainsi être assurée par une diversification des sources d'approvisionnement et ne doit pas reposer sur l'engagement auprès d'un seul pays fournisseur. Il n'y a donc aucune raison de mener, envers la Russie, une politique qui serait caractérisée par un certain ménagement de cette dernière en raison de ses ressources énergétiques.

Il existe entre l'Allemagne et la Russie une densité et une profondeur de contacts au niveau politique, qu'aucun autre pays de l'UE n'atteint. Au-delà des consultations gouvernementales régulières, les deux pays sont impliqués dans des forums de discussion, tels le dialogue de Saint-Pétersbourg ou le forum

germano-russe. La Russie est le destinataire principal de la politique culturelle étrangère de l'Allemagne. Actuellement, 525 partenariats universitaires participent à l'échange scientifique entre la Russie et l'Allemagne. Des partenariats existent au niveau des Länder, des villes et des communes. Dans le domaine de la coopération économique, sont actifs, entre autres, le Ostausschuß der deutschen Wirtschaft (comité oriental de l'économie allemande), le comité de travail « stratégie », coordonné par le ministère fédéral du Travail et de l'Économie, ainsi que les représentants allemands et russes de l'industrie dans le cadre des débats de la table ronde. La présence allemande en Russie va bien au-delà de simples représentations d'entreprises et englobe une multitude d'associations et de fondations.

Contrairement à ce qui est supposé par une grande partie des cadres de la politique étrangère et de sécurité à Moscou, aux États-Unis et dans l'UE dans son ensemble, l'Allemagne ne se conduit pas en tant que concurrent géostratégique de la Russie dans l'espace de la CEI ni d'ailleurs dans d'autres régions du monde. Inversement la Russie est, du point de vue allemand, un partenaire indispensable sur la scène internationale : les deux pays coopèrent de plus en plus dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ; la Russie facilite la mission allemande en Afghanistan en autorisant le survol et le transit terrestre de la Bundeswehr ; elle soutient enfin la revendication allemande d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies. L'Allemagne a été co-initiatrice de la stratégie commune de l'UE vis-à-vis de la Russie ainsi que du concept européen des « quatre espaces ». L'Allemagne a été le premier État membre de l'UE à faciliter l'obtention de visas, depuis janvier 2004, pour la circulation entre l'Allemagne et la Russie.

La Russie espère que l'Allemagne sera plus compréhensive envers ses intérêts que les « bureaucrates bruxellois ». Ainsi, la politique étrangère de la Russie attribue aux relations bilatérales avec des pays comme l'Allemagne un rôle précurseur au niveau européen. L'Allemagne pour sa part pourrait utiliser ses bonnes relations avec la Russie pour populariser en Russie les conceptions de l'UE et agir ainsi comme moteur du rapprochement souhaité par l'UE dans le cadre d'un « partenariat privilégié ». Le fait que la Russie et l'UE, et ainsi la Russie et l'Allemagne, aient des conceptions différentes sur les objectifs et le contenu d'un tel processus de rapprochement va à l'encontre de ce souhait. Ces divergences portent sur la signification des « valeurs » pour le concept de « partenariat stratégique », ainsi que sur le rapport entre valeurs et intérêts.

Rhétorique et réalité du partenariat

La Russie et l'Allemagne se qualifient mutuellement de « partenaires stratégiques ». Au regard de l'utilisation inflationniste de ce terme dans les relations internationales, ce fait seul ne revêt aucune signification particulière. Les États-Unis sont et demeurent le véritable partenaire stratégique de la Russie dans le domaine militaire et en matière de politique de sécurité. Au contraire, l'Allemagne est pour la Russie avant tout un partenaire économique, dont on attend en premier lieu de l'aide pour la modernisation de l'économie et non de la société. De plus, la politique étrangère de la Russie voit dans le partenariat stratégique avec l'Allemagne ou avec l'UE un moyen d'agrandir ses capacités d'action au niveau international aussi bien vis-à-vis des États-Unis que de l'espace est-asiatique. Dans ce contexte géopolitique, une prise d'influence étrangère sur la situation intérieure de la Russie n'est toutefois pas prévue.

Comme les efforts de la Russie lors de l'élaboration des « feuilles de route » pour la réalisation des « quatre espaces » l'ont montré, le partenariat stratégique englobe, du point de vue russe, essentiellement la coopération économique et technique¹. Mais tout ce qui brille n'est pas de l'or dans cette coopération. L'Allemagne est certes le partenaire commercial le plus important de la Russie. Mais, la Russie n'occupe à l'inverse que la 14^e et la 15^e place des partenaires commerciaux de l'Allemagne pour les importations et les exportations respectivement. La Russie n'occupe même pas les premiers rangs pour le commerce oriental de l'Allemagne. Elle se positionne à la troisième place derrière la Tchéquie et la Pologne et avec une courte avance seulement sur la Hongrie. En raison de la participation de la Ruhrgas AG dans l'entreprise Gazprom, l'Allemagne est le plus grand investisseur en Russie, avec 15,6% de l'ensemble des investissements étrangers. Si l'on ne prend en compte que les investissements directs, qui ont une importance particulière sur le plan économique, elle ne se situe, cependant, avec 3,8 Mrd de dollars, qu'au quatrième rang derrière les Pays-Bas, Chypre (!) et les USA. Comparé à l'étendue géographique de la Russie, à la taille de sa population, à l'importance de ses ressources mais aussi au niveau des investissements dans d'autres régions du monde (par exemple en Chine), ce niveau d'investissements apparaît relativement insuffisant.

Le gouvernement allemand est soupçonné de faire, pour des raisons politiques, des concessions économiquement injustifiables à la Russie ou de lui accorder la priorité aux dépens d'autres pays. D'un point de vue économique, il s'agit là d'un autre problème fondamental. L'annulation de la plus grande partie des 6,4 Mrd d'euros de dette en constitue un exemple : lors du sommet de Weimar en avril 2002, le chancelier Schröder a donné son accord à un nouveau règlement, selon lequel la Russie ne doit plus que 500 millions d'euros. L'émission d'emprunts, qui sont liés à des exigences vis-à-vis de la Russie,

¹ Cf. sur les aspects économiques, voir Ch. Meier, « Deutsch-russische Wirtschaftsbeziehungen unter Putin », *SWP Studie*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, novembre 2004, p. 42.

ainsi que l'amortissement anticipé des dettes en sont un deuxième exemple. La Cour des comptes fédérale a conclu en juin 2005 que la commercialisation des exigences russes (*Russlandforderungen*) n'a pas constitué une alternative économiquement justifiable à une levée de crédits eu égard aux faibles coûts de refinancement. Cette transaction a résulté en un surcoût de 1,2 Mrd d'euros pour le *Bund*. Concernant l'amortissement anticipé des dettes – qualifié de « grand cadeau de Noël » par Poutine lors de la rencontre germano-russe de Hambourg et Gottorf en décembre 2004 – le Bund aurait subi des pertes, car les taux d'intérêt convenus à l'origine se situeraient nettement au-dessus du niveau actuel de refinancement. Le remboursement n'aurait été rentable que si une majoration d'environ 13% avait été convenue pour égaliser la différence¹. Le soutien du gouvernement fédéral pour la construction d'un gazoduc sous-marin de la Russie jusqu'à l'Allemagne via la mer Baltique en est un troisième exemple. La réalisation de ce projet libérerait la Russie, sans parler de la Finlande, des coûts de transport. Les coûts élevés de ce projet sont en revanche estimés à 5 Mrd. d'euros. L'Allemagne devrait cependant également prendre en compte la demande formulée par les premiers ministres polonais, lituanien et letton à l'attention de la Commission européenne en avril 2005, qui invitent cette dernière à s'investir en faveur d'un pipeline allant du nord-Ouest de la Russie à l'Allemagne en passant par leurs pays respectifs (Projet « Amber »).

Au-delà des aspects économiques l'Allemagne s'est déclarée à plusieurs reprises en faveur d'une association stratégique avec la Russie fondée sur des valeurs communes. En accord avec les recommandations du Conseil européen, il s'agit des valeurs de démocratie, d'État de droit, d'économie de marché caractérisée par une concurrence loyale et du respect des droits de l'homme. En d'autres termes : le partenariat avec la Russie doit reposer sur les valeurs qui fondent la communauté européenne, et l'on attend de la Russie qu'elle travaille à la réalisation de ces valeurs en son nom propre. D'un point de vue européen, cette exigence constitue une évidence : les valeurs européennes sont considérées comme la condition appropriée et absolument nécessaire, le fondement pour la création d'un État moderne avec une économie moderne.

Il y a deux issues à ce dilemme : Ou bien, les deux parties réduisent leurs prétentions à une dimension réalisable, ou bien elles font des efforts plus importants pour réaliser les valeurs communes auxquelles elles continuent à être attachées. Arguments et contre-arguments s'opposent pour les deux stratégies. Dans le cadre de la première approche, certains observateurs des relations entre l'UE et la Russie exigent de ne pas forcer la discussion sur les valeurs et le débat stratégique, puisqu'il s'agirait dans les deux cas d'un faux débat (*Scheindebatte*). Les acteurs devraient plutôt chercher à imposer leurs intérêts et aspirer à régler des questions de détails. Plusieurs accords peuvent être cités en exemple de cette approche. Premièrement, l'UE a fait à la Russie plusieurs concessions, lors du sommet au Luxembourg en avril 2004, en contrepartie de l'approbation par Moscou de l'élargissement aux dix nouveaux membres de l'UE de l'accord de partenariat et de coopération. L'assentiment de l'UE à une adhésion de la Russie à l'OMC en échange de la ratification par la Russie du protocole de Kyoto, échange négocié lors du sommet UE-Russie à Moscou en mai de la même année, en est un deuxième exemple. L'UE ainsi que l'Allemagne s'est pourtant engagée vis-à-vis de la Russie en faveur d'un partenariat stratégique qui doit représenter plus qu'une simple coopération

¹ Cf. « Regierung verschwendete mehr als 1,2 Mrd. Euro: Bundesrechnungshof kritisiert das Verfahren mit den Rußlandforderungen als unwirtschaftlich », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11 juin 2005, p. 5.

pragmatique dans des domaines restreints. Concrètement, un tel partenariat devrait inclure un agenda commun pour la réalisation de projets à long terme, ainsi que l'intention d'intensifier globalement les relations bilatérales et de réaliser également des valeurs communes. L'Allemagne ne peut renoncer à de tels contenus du partenariat stratégique, si elle ne veut remettre en cause la conception d'ensemble de la politique de l'Union européenne envers la Russie.

Stabilité contre démocratie?

La transformation vers la démocratie et l'économie de marché avec une concurrence loyale a été, au début de l'ère Eltsine, une priorité des puissances occidentales et tout du moins dans la phase initiale de la nouvelle Russie également de Moscou. Aujourd'hui, la priorité est accordée à la notion de « stabilité ». Cette hiérarchie des objectifs est-elle réellement dans l'intérêt des occidentaux et dans l'intérêt bien compris de la Russie ? Une « stabilisation autoritaire » à la manière russe, c'est-à-dire le « système Poutine », est-elle réellement stable ? En tous les cas, l'idée de démocratie est associée à celle d'anarchie dans la Russie contemporaine alors que le terme de stabilité s'y oppose. D'un point de vue européen, le terme de stabilité inclut, au contraire, un processus de légitimation démocratique. En Russie, le lien étroit qui existe entre un État moderne et une société démocratique développée n'est pas suffisamment compris. On craint le désordre, qui est soi-disant inhérent à une société libre, et l'on craint, par conséquent, également le règlement public de conflits et avant tout la critique du gouvernement et du président par des forces indépendantes de l'État.

Le démontage de la balance des pouvoirs et l'établissement d'un « pouvoir vertical » poutinien a en effet atteint un seuil critique.

- Le système politique est transformé pas à pas : la nouvelle loi sur les partis rend la création de nouveaux partis particulièrement difficile. En 2007, le seuil électoral à partir duquel un parti peut être représenté à la Douma sera élevé à 7% des voix exprimées. Les mandats directs dans le cadre des élections de la Douma ont été supprimés.
- Les gouverneurs ne sont plus élus par la population, mais par les parlements régionaux sur proposition du président. De fait, ils sont nommés par le Kremlin.
- La progression d'anciens agents secrets et de représentants d'autres ministères et administrations puissants au sein de l'administration présidentielle, mais aussi de l'appareil gouvernemental et des comités de direction d'importantes entreprises publiques ou semi-publiques est évidente.
- À l'encontre de l'exigence formulée à l'origine par Poutine, l'État devrait se retirer de l'économie, on observe une renationalisation : dans le secteur énergétique, la société étatique Rosneft a pris possession de Youganskneftegaz, noyau essentiel de Loukos ; de même la participation de l'État dans l'entreprise Gazprom a été augmentée à plus de 50%. L'accroissement du contrôle étatique dans le complexe militaro-industriel est également décelable.
- Suite au transfert des chaînes de télévision nationales sous la régie de l'État ou du moins leur assujettissement au contrôle étatique, la liberté de la presse a été à nouveau restreinte par la loi après l'attentat terroriste au théâtre moscovite Doubrovka. Selon un rapport de

« Reporters sans frontières », la Russie ne se positionne qu'à la 147^e place sur 167 pays étudiés pour la liberté de la presse.

- Les scientifiques qui examinent des questions militaires et les journalistes qui dévoilent des affaires courent le risque d'être condamnés à des peines de prison de plusieurs années (Grigori Pasko, Alexandr Nikitin, Igor Sutjagin, Valentin Moisejew, Valentin Danilow).
- Les organisations non gouvernementales (ONG) sont gênées et intimidées par des mesures de contrôle étatiques et un régime particulier d'imposition. La liberté de réunion a été restreinte par la loi. Poutine accuse, conformément à la tradition soviétique, les ONG de mener dans l'intérêt de bailleurs de fonds étrangers des activités contre la nation.
- Une réforme militaire s'orientant aux besoins de la société, au terme de laquelle l'armée se trouve intégrée dans une société démocratique organisée autour du principe de l'État de droit, n'a même pas fait l'objet d'une ébauche. Le « service militaire alternatif » a été, conformément aux conceptions de l'état-major, réglé de manière particulièrement restrictive au point que personne ne souhaite l'accomplir.

Aucune de ces décisions ni de ces omissions n'est décisive pour elle-même. Réunies, elles constituent cependant un changement qualitatif du système politique. Qu'un État moderne soit dépendant d'une société où la stabilité n'est pas garantie par le contrôle d'en-haut, mais par un système de pouvoirs et de contre-pouvoirs (« *checks and balances* »), est un fait que la classe dirigeante russe ne comprend pas ; tout comme elle n'avait pas compris, il y a quinze ans, que la concurrence et un système de prix libres ne sont pas à l'origine du chaos, mais rendent possible le fonctionnement efficace de l'économie. À l'inverse, elle surestime l'efficacité du « pouvoir vertical » et refoule les leçons de la chute du système soviétique. Parmi ceux-ci, on peut relever le fait que, dans un système bureaucratique centralisé, personne n'est prêt à assumer des responsabilités, les décisions sont repoussées et les erreurs étouffées ; la corruption contamine l'ensemble de l'appareil administratif, alors que la classe dirigeante se prive, en intimidant les médias, du seul instrument efficace contre la corruption et l'abus de fonction.

En Russie, on méconnaît le fait, que l'Ouest n'a pas et ne peut avoir d'intérêt à affaiblir la Russie. Même la superpuissance américaine qui, comme la Russie, pense en des termes géostratégiques, a besoin d'une Russie forte qui peut non seulement contribuer à faire contrepoids à la deuxième puissance mondiale, la Chine ascendante, dans le cadre d'une conception traditionnelle de balance des pouvoirs, mais également être un partenaire actif dans la lutte contre les nouveaux défis et les nouvelles menaces. L'UE n'est pas non plus intéressée par une Russie faible, source d'instabilités dans son environnement. Ainsi, la perception particulièrement répandue au sein de la classe dirigeante à Moscou, d'un occident hostile par principe à la Russie et uniquement intéressé par ses ressources naturelles, est une impression erronée que l'on devrait et pourrait combattre par des mises au point publiques. La Tchétchénie et les relations de la Russie avec ses voisins occidentaux de la CEI sont d'autres sujets qui nécessitent un discours public entre l'Allemagne et la Russie.

La Tchétchénie – un problème allemand et européen ?

Selon une opinion déjà ancienne du Kremlin, la Tchétchénie est une affaire interne de la Russie. Le Kremlin s'obstine à considérer que l'indépendance de la Tchétchénie entraînerait, par un effet de dominos, la perte des autres Républiques « islamistes » russes du Caucase ainsi que du Bachkostas et du Tatarstan. Une solution différente de la « Tchétchénisation », c'est-à-dire le transfert graduel de pouvoir à des gouverneurs institués (à travers des élections manipulées) par Moscou, n'existerait pas. Certains, parmi lesquels Poutine, attribuent faussement aux critiques occidentaux le souhait d'obtenir l'indépendance de la Tchétchénie et ainsi la désintégration de la Fédération de Russie. En réalité, le conflit tchétchène est devenu depuis longtemps un problème de politique internationale, parce qu'il rayonne sur l'ensemble du Caucase et peut aboutir à une déstabilisation non seulement de la Russie, mais également des pays limitrophes, en particulier la Géorgie.

Lors de sa visite à Hambourg et Gottorf en décembre 2004, Poutine a d'une part fustigé (en allemand) les manifestants, qui exigeaient la fin de la guerre en Tchétchénie : « Cela fait trois ans qu'il n'y a plus de guerre en Tchétchénie. C'est déjà passé. Vous pouvez tranquillement rentrer chez vous. Joyeux Noël. » De l'autre, il s'est montré « prêt » à discuter « en détail » avec des représentants allemands des possibilités de résoudre le problème tchétchène. Les propositions allemandes auraient été « analysées très précisément ». « Nous souhaitons pleinement endosser ces propositions »¹. L'observateur savait difficilement de quelles propositions il pouvait s'agir, si ce n'étaient des réflexions sur un pacte de stabilité pour le Caucase, développées dans le débat politique allemand après la tragédie de Beslan, en particulier par Gernot Erler, le coordinateur de la politique allemande envers la Russie. Celui-ci avait en fait posé à cela trois conditions, que Moscou n'a toujours pas remplies : premièrement, une présentation fidèle à la réalité et non pas enjolivée de la situation en Tchétchénie. Deuxièmement, la cessation de l'usage de la force contre la population civile de la part des troupes russes et des unités spéciales de la police et des services secrets. Et troisièmement, des mesures de reconstruction qui offriraient une vraie perspective socio-économique à la population².

Les cercles de discussion réunissant des hauts fonctionnaires allemands et russes deux fois par an pour débattre de questions relatives aux droits de l'homme ainsi que la table ronde organisée par le Conseil de l'Europe font partie du mouvement en direction de l'eupéanisation du conflit tchétchène auquel Poutine a fait allusion à Hambourg. En ce qui concerne la table ronde,

¹ Le 20 Décembre 2004 à Hambourg, site Internet de la chancellerie fédérale <<http://www.bundeskanzler.de/Neues-vom-Kanzler-7698.762839/Wladimir-Putin-ist-offen-fuer-Vorschlaege-der-Eu...htm>>.

² Cf. „Das ist ein echtes Novum“, Interview mit Uwe Halbach, Rußland- und Kaukasusexperte der SWP, Berlin, Der Tagesspiegel, 22.12.2004, S. 2.

une première rencontre réunissant 31 représentants de divers groupes d'intérêts russes, tchéchènes et occidentaux a eu lieu à Strasbourg fin mars 2005. Cette rencontre est remarquable à deux points de vue : premièrement, on aurait pu penser, suite à la mort du président tchéchène Aslan Maskhadov, qu'elle n'aurait pas eu lieu ; deuxièmement, comme l'a remarqué le correspondant allemand en Russie, Rudolf Binding, personne, à une exception près tout à la fin de la rencontre, n'a utilisé la terminologie à laquelle la Russie recourt continuellement et qui attribue la responsabilité de la situation en Tchétchénie au terrorisme international¹.

Des intermédiaires de différents pays européens, entre autres d'Allemagne, pourraient jouer un rôle important pour garantir une autonomie limitée et une internationalisation graduelle du conflit sur la base des critères développés par Erler. Cependant, il manque jusqu'à présent l'accord de principe de Moscou pour une telle feuille de route. Enlever pour cette raison le problème tchéchène de l'ordre du jour et ne se fier qu'à la « diplomatie muette » serait pourtant la mauvaise approche pour une politique allemande et occidentale. Mais l'Europe souhaite-t-elle seulement s'engager activement dans le Caucase ? L'Allemagne veut-elle dans un tel cas de figure jouer un rôle directeur ? Au moins, la tragédie de Beslan a justement donné une nouvelle impulsion à Berlin et à Bruxelles pour développer une politique coopérative de stabilité, incluant la Russie, pour le Caucase du Nord et ainsi pour la Tchétchénie².

¹ Cf. « Tschetschenien-Runde soll fortgesetzt werden », *Neue Zürcher Zeitung*, 23 mars 2005, p. 4.

² La motion « politique de stabilité dans le Caucase et le futur de la Tchétchénie » (*Stabilitätspolitik im Kaukasus und die Zukunft Tschetscheniens*) présentée par les partis de gouvernement au Bundestag en février 2005 et adoptée en mars de la même année par la Commission parlementaire « droits de l'homme » contient des réflexions à ce sujet.

L'Allemagne, les nouveaux membres et les « nouveaux voisins » de l'UE

En Europe est apparue une zone d'États entre l'Allemagne et la Russie, où coopération et concurrence se recoupent. En cet endroit, s'opposent les concepts de « Wider Europe » et de « Wider Russia ». Cette zone comprend non seulement les « nouveaux voisins » de l'UE – depuis le sommet des ministres des Affaires étrangères au Luxembourg en juin 2004, il s'agit en outre de la Biélorussie, de l'Ukraine et de la Moldavie aussi du Caucase du Sud – mais également les nouveaux membres d'Europe centrale et orientale, avant tout la Pologne et les États baltes.

La politique russe demeure problématique dans cet espace. Les responsables en question continuent à penser en termes de zone d'influences et de jeux à somme nulle (le gain de l'un est le déficit de l'autre). Elle s'exprime : par une pression multiple sur les États baltes, entre autres en instrumentalisant la question des minorités ; par un manque d'efforts pour amener Loukachenko à donner une place en Biélorussie à l'expression de la démocratie et de l'État de droit ; par l'ingérence massive, durant l'automne et l'hiver de l'année dernière, au profit du clan conservateur au pouvoir en Ukraine, ingérence qui est allée jusqu'à tenter de faire respecter la manipulation des élections (voir par exemple les félicitations de Poutine, réitérées à deux reprises, au « vainqueur de l'élection » Ianoukovitch) ; par le maintien des troupes russes en Moldavie et le soutien au régime en Transnistrie ; et enfin par le soutien en Géorgie de l'Ossétie du Sud séparatiste et l'incorporation de fait de l'Abkhazie séparatiste, et ce bien que Moscou se soit déclaré disposé à fermer ses deux bases militaires.

L'Allemagne, devrait-on penser, est appelée à prendre au sérieux les craintes des nouveaux États membres face aux tendances néo-impérialistes russes, à contribuer à la consolidation de la souveraineté des nouveaux États, à ne pas laisser éclore des oppositions frontales au sein de la politique de l'UE vis-à-vis de la Russie. Il y a des révérences verbales face à une telle politique. Mais celle-ci n'est poursuivie qu'avec peu d'insistance. Ainsi, par exemple, l'Allemagne ne s'est que tardivement investie en faveur d'une adhésion des États baltes à l'OTAN. À l'inverse, Schröder s'est engagé, lors de rencontres bilatérales avec Poutine à Hanovre en avril 2005, en faveur de la construction du gazoduc dans la Mer baltique. La promesse inconditionnelle de Schröder de participer avec Poutine aux festivités pour les 750 ans de la ville de Kaliningrad, sans prendre compte le fait que les présidents des États voisins de l'enclave de Kaliningrad (Pologne et Lituanie) n'avaient pas reçu d'invitation, est caractéristique du manque de sensibilité du gouvernement fédéral allemand en Europe centrale et orientale¹.

¹ En réaction à cet état de fait, l'Ambassade de Lituanie à Berlin a diffusé une déclaration qui contenait notamment une citation d'un politiste lituanien : « l'inobservation démonstrative » de la Lituanie et de la Pologne souligne l'aspiration du Kremlin à tirer Berlin de son côté et de fonder une « nouvelle axe Moscou-

Et alors que la Pologne et la Lituanie se sont investies dès le début pour des élections libres et loyales et un changement de pouvoir non-violent en Ukraine, l'Allemagne s'est plutôt retirée du débat. Car la « Révolution orange » créait pour Berlin une situation gênante: ce qui était en la question, c'était la substance de cette « amitié d'hommes » entre Schröder et Poutine. L'échec de la « politique câline » semblait évident. Cependant, après que Poutine eut été contraint par la force des choses de reconnaître la volonté des électeurs ukrainiens et de pratiquer une politique de « limite des dégâts », l'entourage du chancelier a laissé entendre que la vérité se situait à l'opposé. La politique allemande envers la Russie constituerait un succès, car le « changement » de la politique russe dans la question ukrainienne serait imputable à des conversations téléphoniques du chancelier avec Poutine.

La position de l'Allemagne vis-à-vis de l'Ukraine, comme d'ailleurs celle de la majorité des Quinze, demeure néanmoins froide. Ainsi, le gouvernement allemand a soutenu l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Turquie, mais a découragé l'Ukraine de solliciter officiellement l'adhésion.

Berlin accablée par l'histoire ». L'Allemagne ne comprendrait pas que la Russie souhaite ainsi manipuler également l'histoire récente. Cf. « Scharfe Kritik Litauens an der deutschen Außenpolitik », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24 juin 2005, p. 6.

Quel avenir pour les relations germano-russes ?

Les relations germano-russes se caractérisent, comme il a été exposé plus avant, par une profondeur et une intensité particulière. Cet entrelacement de relations doit et va s'approfondir. Par contre, la politique allemande pratique, selon l'avis des critiques, une forme restreinte du partenariat entre les deux pays. La vision du partenariat stratégique présentée par le chancelier fédéral Schröder englobe, comme il se dégage du débat du 1^{er} décembre 2004 au Bundestag, la préservation de la paix en Europe, la coopération économique – y compris la coopération énergétique, ainsi que la promotion de la rencontre des « sociétés civiles » dans le cadre du « dialogue de Saint-Pétersbourg ». Tout cela ne suffit pourtant pas à développer un partenariat stratégique au sens de la stratégie commune de l'UE, c'est-à-dire un lien durable entre partenaires qui assument pleinement les principes de démocratie, d'État de droit et d'économie de marché.

Si le terme de préservation de la paix vise, dans le cadre du partenariat stratégique avec la Russie, des questions de stratégie militaire, alors la politique allemande aussi bien qu'européenne sera dans un avenir proche, sans l'aide des USA ni de l'OTAN, surchargée. Une coopération germano-russe, voire russo-européenne, trop étroite dans le domaine de la sécurité risquerait, en développant des contrepoids militaires, de miner l'alliance avec les États-Unis ; dans ce cas, elle ne contribuerait pas à la préservation de la paix, mais porterait préjudice à cet objectif. La limitation du partenariat à une coopération économique stratégique est également à proscrire – ne serait-ce que parce que l'État s'immiscerait avec des moyens politisés et donc inadaptées dans les affaires des entreprises. Par ailleurs, une simple coopération économique excluant tous les autres aspects ne pourrait recueillir l'approbation de l'opinion publique allemande et européenne en dehors des milieux économiques.

Le « dialogue des sociétés civiles » dans sa configuration actuelle, comme lieu de rencontre de personnalités de la vie publique des deux pays, indique la bonne marche à suivre. Mais elle n'a pratiquement aucune influence sur le débat public russe. Un partenariat stratégique bien compris entre l'Allemagne et la Russie devrait, conformément aux conceptions de l'UE, se vouer en premier lieu à la transformation de la Russie et des autres États de la CEI vers la démocratie et l'économie de marché, tout en préservant les droits de l'homme et les libertés fondamentales. En raison des évolutions actuelles en Russie, cette tâche est loin d'être simple. Pour autant, la négliger ne sert ni les intérêts allemands ni les intérêts bien compris de la Russie. Le spectre des réactions possibles s'étend du silence embarrassé à de puissantes attaques verbales. Il est néanmoins opportun et possible de choisir une voix médiane entre ces deux extrêmes, comme l'ont d'ailleurs compris les hommes politiques et les diplomates américains les plus renommés. Cela signifie exprimer publiquement et de manière claire des critiques fondées, sans néanmoins polémiquer.