
La Russie et l'Allemagne :
Continuité et changements

Andreï Zagorski

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**

Introduction

En automne 2005, l'Allemagne aura un nouveau gouvernement. Même si on spéculé sur la composition de la nouvelle coalition, personne ne doute que la présidente de la CDU allemande, Angela Merkel, sera le futur Chancelier. « L'ère Schröder » dans la politique allemande prendra ainsi fin cet automne, ainsi que « l'ère Poutine-Schröder » dans les relations russo-allemandes.

Quel avenir attend les relations bilatérales après l'arrivée au pouvoir de la première femme chancelier de l'histoire allemande ? Quels seront les rapports entre A. Merkel et V. Poutine ? Il est évident que les rapports russo-allemands ne seront plus définis par « une amitié masculine », comme ce fut le cas pendant quatorze ans, si l'on prend comme point de départ les relations chaleureuses entre Helmut Kohl et Boris Eltsine.

C'est une question accessoire. Il est plus important de se demander : dans le contenu et les mécanismes des relations russo-allemandes actuelles, comment distinguer ce qui relève de la substance des échanges et ce qui relève de l'action des dirigeants du pays ? Et quel est le pouvoir réel du maître (ou de la maîtresse) de la chancellerie fédérale en la matière ?

« Verticale » Schröder-Poutine

En cinq ans de coopération, indissociable de l'amitié personnelle entre les deux dirigeants, les relations russo-allemandes se sont organisées autour du mécanisme unique qui présente les caractéristiques suivantes :

1. **Une hyper-centralisation** entre les mains, ou sous la tutelle personnelle, du chancelier fédéral et du président russe des relations politiques et sociales et, en partie, des relations économiques bilatérales. Selon les deux Constitutions, ce sont le président et le chancelier fédéral qui définissent respectivement les grandes orientations de la politique étrangère de chaque pays. Mais dans ce cas précis, il ne s'agit pas seulement de leur rôle moteur dans le développement des relations bilatérales, mais d'une « *verticale* » *politique* – lourde, bureaucratisée et peu efficace – qui structure le partenariat russo-allemand et à laquelle sont subordonnés quasiment tous les autres domaines de coopération, quelle que soit leur importance.

La base de cette verticale est renforcée par la pratique, instaurée en 1998, des *consultations intergouvernementales annuelles*, menées sous la présidence du chancelier et du président. Plusieurs ministres ont pris part aux dernières consultations à Hambourg les 20-21 décembre 2004 : Affaires étrangères, Affaires intérieures, Finances, Développement économique et du Commerce, Transport, Culture et Communications, Education et Science, Santé et Développement social, ainsi que les chefs des services spéciaux. Pendant ces consultations, les ministres présentent aux chefs d'Etat des rapports sur la réalisation des missions, confiées lors des consultations précédentes, avant que le chancelier et le président ne formulent de nouveaux objectifs pour l'année suivante.

Dans le domaine économique, cette verticale est complétée par l'existence d'un *Groupe de travail de haut niveau chargé des questions stratégiques de la coopération économique et financière*, créé en 2000. En 2002, la décision a été prise de transformer ce groupe en structure permanente. C'est dans ce cadre, que sont négociés les projets d'envergure dans les domaines économique, énergétique, scientifique, technologique et des infrastructures, etc.

Aujourd'hui, presque toutes les décisions concernant les relations russo-allemandes sont supervisées directement par le chancelier et le président. L'exemple le plus frappant est celui du « dialogue de Saint-Pétersbourg » : conçu au départ comme forum de rencontres entre représentants de l'état et des sociétés civiles, il s'est bureaucratisé et transformé en simili dialogue politique et social.

Cette tendance n'est pas surprenante pour la Russie. La présidence de V. Poutine est marquée par la centralisation progressive du

pouvoir. Aujourd'hui, aucune décision dans la vie politique ou sociale du pays, y compris les grandes transactions dans le domaine économique, ne peut être prise sans l'implication directe ou l'approbation du Kremlin. L'Etat russe et, avant tout – le Kremlin, étend aussi son influence sur le domaine des relations politiques et sociales ainsi qu'économiques extérieures, en concentrant la décision.

Compte tenu du pluralisme politique allemand, de la diversité des intérêts économiques et sociaux, cette organisation verticale n'est pas naturelle pour Berlin. A part la Russie, aucune autre relation bilatérale ne demande à l'Allemagne une telle implication de la machine bureaucratique et la participation personnelle du chancelier au dialogue économique, culturel et inter-sociétaire.

Moscou a essayé de reproduire des éléments du mécanisme actuel des relations avec Berlin avec d'autres pays. Pour donner un exemple des rapports avec la France, le Conseil conjoint pour les questions de sécurité offre un cadre favorisant les consultations intenses sur les relations Russie/UE ainsi que sur des dossiers de sécurité internationale. En ce qui concerne la commission chargée des questions de coopération bilatérales et les comités de coopération scientifique et technologique, agro-industrielle, militaire et techniques, qui lui sont rattachés, ainsi que le Conseil pour les questions économiques, financières, industrielles et commerciales (CEFIC), ils sont créés sous l'égide des premiers-ministres et ont vocation à remplir les mêmes fonctions que celles du groupe russo-allemand de haut niveau.

2. L'attitude extrêmement bienveillante du Chancelier à l'égard de V. Poutine. Le chancelier ne prête pas l'oreille aux critiques à l'égard de Poutine. Il a non seulement évité les controverses et les questions dérangeantes, mais a aussi pris ouvertement parti, à plusieurs reprises, pour le président russe. En novembre 2004, sur la chaîne de télévision allemande ARD, à la question de «Poutine est-il un démocrate irréprochable ? », Schröder répond sans hésiter : « Oui, c'est exact »¹. Après un long silence au sujet du procès de Khodorkovski et du scandale *Yukos*, Schröder s'est de nouveau solidarisé avec V. Poutine, en déclarant qu'il n'y voyait aucune violation du droit et que la question essentielle dans cette affaire était la nécessité pour tout Etat de collecter les impôts².

Comment expliquer au mieux cette attitude bienveillante de Schröder à l'égard de Poutine – la fameuse « amitié masculine » ou l'indifférence vis-à-vis de ce qui se passe à Moscou et le désir, digne de Bismarck, de ne pas se mêler des affaires intérieures russes ?

Depuis l'arrivée de G. Schröder au poste de Chancelier, son agenda est dominé par des dossiers complexes, éloignés des affaires russes : aggravation du déficit budgétaire ; réformes intérieures qui patinent ; désaccords avec les États-Unis ; besoin des réformes internes dans l'Union européenne élargie ; échec de la Constitution européenne ; Balkans et, de plus en plus souvent, le Proche et le Moyen-Orient ; nécessité d'obtenir un consensus politique, loin d'être évident en 1999, sur la projection de soldats allemands hors du territoire européen. S'y ajoute la

¹ Voir, notamment, *Hamburger Abendblatt*, 23/11/2004.

² Voir <www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID3422834_NAVSPM1_REF1,00.html>.

réforme de l'ONU qui entrouvre la porte à la réalisation d'un vieux désir de l'Allemagne : devenir membre permanent du Conseil de Sécurité.

Parallèlement, la Russie connaît une phase de stabilisation. L'économie russe connaît une période de croissance, le commerce germano-russe aussi. La Russie ne sollicite plus de crédits de l'Allemagne ; au contraire, elle rembourse sa dette avant terme.

Le dossier russe n'est plus aujourd'hui au centre des préoccupations de Berlin, quel que soit le Chancelier. Par ailleurs, dès les premières années de V. Poutine au pouvoir, Berlin a pris conscience du peu de moyens et de leviers à sa disposition pour influencer, d'une manière ou d'une autre, la politique de Moscou, notamment, en Tchétchénie. Ces deux facteurs font sans doute partie des constantes de la politique allemande à l'égard de la Russie et continueront de l'influencer dans le proche avenir.

Le style des relations bilatérales est une autre affaire. Ne pas importuner Poutine avec des critiques inutiles est une chose. Le qualifier publiquement de démocrate irréprochable, soucieux de faire payer les impôts par les « oligarques » indésirables – en est une autre.

Quelles que soient les raisons qui expliquent la bienveillance de Schröder, cette attitude convient parfaitement à V. Poutine. Même si les préoccupations à l'égard de la politique tchétchène de Moscou, ou du renforcement des tendances autoritaires, se font de plus en plus entendre en Allemagne – ceci inquiète peu Moscou. L'essentiel est que le chancelier s'abstienne des critiques à l'égard des autorités russes en public. Dans le cadre de la « verticale du pouvoir » des relations russo-allemandes, la seule chose qui compte est ce qui se dit au plus haut niveau.

Les démonstrations amicales entre Poutine et Schröder, largement relayées par les mass médias russes, contribuent à construire une image positive de V. Poutine. Le soutien de Schröder, manifesté en public, sur les dossiers les plus sensibles de politique intérieure russe ces derniers temps est un signal explicite adressé, volontairement ou involontairement, à l'opposition politique russe : Berlin soutient inconditionnellement Poutine sans tendre la main à ceux, qui se plaignent de l'état de choses en Russie.

3. La rupture avec l'opinion publique. Pendant que les relations officielles, en apparence sans nuages, continuent d'exister de manière autosuffisante, les opinions publiques, aussi bien en Allemagne qu'en Russie, estiment de plus en plus que le développement des relations bilatérales ne suit pas le bon chemin.

Les mass médias allemands, critiques depuis longtemps à l'égard de la politique tchétchène de Moscou, évoquent de plus en plus régulièrement la démocratie « dirigée » en Russie, les restrictions de la liberté des médias, l'absence de séparation des pouvoirs, le manque de confrontation politique et la nomination des gouverneurs au lieu de leur élection, qui ne correspond pas à l'organisation fédérative du pays. Les diplomates allemands expriment ouvertement leurs préoccupations sur l'évolution dangereuse, porteuse de risques sérieux, que suit la Russie. Il y a encore trois ans, on n'entendait pas ce genre de critiques.

L'écart entre la position de Schröder, totalement dépourvue d'esprit critique, et l'opinion publique se creuse constamment depuis 2004. Il a

failli tourner en scandale ouvert en septembre 2004 à la suite des pétitions des professeurs et étudiants de l'Université de Hambourg refusant l'attribution à V. Poutine du titre de docteur *honoris causa*. La tragédie des otages de Beslan en repoussant les consultations intergouvernementales germano-russes en décembre, a épargné le scandale à V. Poutine et G. Schröder.

En Russie, les bonnes relations avec l'Allemagne ne sont plus remises en question depuis longtemps. Dans les années 90, l'opinion publique russe a surmonté le syndrome de la Seconde Guerre mondiale. A l'ouverture de la foire industrielle de Hanovre le 10 avril 2005, Schröder a cité les résultats des sondages selon lesquels, 90 % de la population russe éprouvent aujourd'hui des sentiments positifs à l'égard de l'Allemagne.

Les sondages russes dressent un tableau plus nuancé, mais témoignent toutefois de l'image générale très positive de l'Allemagne dans les années 90. Même si les vieilles générations gardent encore le souvenir de la Seconde Guerre mondiale, les jeunes (moins de 40 ans), les personnes ayant une formation supérieure, les habitants des grandes villes, les entrepreneurs et les intellectuels ont une image positive de l'Allemagne. Environ un tiers des Russes croient, que le peuple allemand est lui-même victime du régime nazi en Allemagne, alors que 10 % seulement estiment que le peuple allemand porte la responsabilité du déclenchement de la Seconde Guerre mondiale.

Tous les sondages menés au sein de l'élite politique russe classent régulièrement l'Allemagne parmi les pays-amis (dans un étrange voisinage avec la Serbie, le Kazakhstan, la Chine et l'Iran), tandis que la France est qualifiée de pays « plutôt amical » et les États-Unis – de pays « hostile »³. Même si Moscou et Berlin n'avaient pas mis en œuvre de programme spéciaux de réconciliation, comme ce fut le cas pour les relations franco-allemandes, Poutine et Schröder ont symbolisé la réconciliation devant le tombeau du soldat inconnu au Kremlin le 9 mai 2005.

La frustration dans les milieux politiques et sociaux russes d'opposition s'explique par le peu d'attention accordée par les autorités allemandes à l'existence de discours alternatifs en Russie. Ces milieux ont le sentiment croissant que l'Allemagne a mis en veilleuse la défense des valeurs démocratiques au profit d'une « Realpolitik » cynique consistant à accorder un soutien inconditionnel à Poutine et à faire du *lobbying des intérêts du business* allemand en Russie.

L'évolution de la situation en Russie continuera à alimenter les critiques dans l'opinion publique allemande. Après le départ de Schröder, ce facteur aura une influence croissante sur les positions de la future majorité.

4. Soutien des intérêts économiques. Ceux qui se sentent le plus à l'aise dans ce système de relations russo-germaniques sont les hommes d'affaires allemands. Ils sont généralement gagnants grâce à la croissance

³ Pour plus de détails voir : *Rossîâ na rubeže vekov* [La Russie à la limites des deux siècles], Moscou, ROSSPEN, p. 49 – 82 ; *Vnešnââ politika Rossii : mneniâ ekspertov* [Politique extérieure de la Russie : opinions d'experts], Moscou, RNISINP, 2001, p. 26. Voir aussi : Zagorski (Andreï), « Transformed Relations From the Cold War to a New Partnership between Russia and the Berlin Republic » dans *The Spirit of the Berlin Republic* (ed. by Dieter Dettke), New York-Oxford: Berghahn Books, 2003, p. 152–156.

de la consommation en Russie. Les échanges commerciaux entre les deux pays en 2004 ont atteint un niveau record : ils ont dépassé 24 milliards de dollars. D'après cet indicateur, l'Allemagne devance la Biélorussie et l'Ukraine qui occupent la deuxième et la troisième place et – de loin – les autres pays de l'UE. La part de l'Allemagne dans le commerce extérieur de la Russie en 2004 représentait 8,6 %, tandis que celle des Pays-Bas – 6 %, de l'Italie – 5,5 %, et de la France – 2,7 %⁴. Plus de 4 000 sociétés allemandes représentées à Moscou ont été répertoriées par la délégation économique allemande en 2005.

Ce sont avant tout les grandes sociétés allemandes qui bénéficient du climat général positif des relations russo-allemandes. Depuis longtemps, elles ont adopté le principe, formulé par l'entrepreneur américain Armand Hammer, qui discutait directement avec tous les dirigeants soviétiques (sauf Staline) : « Mets-toi d'accord avec le boss ». C'est le Chancelier qui est le plus souvent en contact avec « le boss » à Moscou. L'un et l'autre patronnent ainsi les grands projets dans le domaine économique. C'est la mission qui incombe au groupe de haut niveau.

Ainsi, la Déclaration sur l'élargissement des liens économiques de la Russie et de l'Allemagne dans le domaine énergétique, adoptée le 7 août 2004, rappelle que V. Poutine et G. Schröder accordent une grande importance à la coopération des entreprises. Les gouvernements des deux pays entendent coopérer étroitement « dans le but de minimiser les risques non-commerciaux, ainsi que de contribuer à la levée des obstacles au niveau européen sur le chemin de la réalisation de ces projets »⁵.

Cependant, cette formule ne fonctionne pas à tous les coups. Ainsi, après une longue période d'hésitations, la compagnie *Siemens* n'a finalement pas été autorisée à racheter la majorité des actions d'un *pool* d'usines de constructions mécaniques à Saint-Pétersbourg. En revanche, la signature de l'accord-cadre entre *Siemens* et le consortium russe de construction de trains à grande vitesse a eu lieu en présence de Poutine et Schröder lors de l'ouverture de la foire industrielle de Hanovre en avril 2005.

La gestion commune des grands projets de coopération est également institutionnalisée dans le cadre de la « verticale » des relations russo-allemandes. A côté du groupe de travail de haut niveau, il existe un *Forum pour les hautes technologies* dont la deuxième rencontre a eu lieu lors de la foire industrielle de Hanovre en avril 2003 et un *Sommet énergétique* des entreprises leaders de ce secteur des deux pays, prévu pour l'automne 2005.

⁴ Calculé sur la base des données de ROSSTAT (Comité des statistiques russes). Voir <www.gks.ru/bgd/regl/brus05/lswPrx.dII/Stg/25-02.htm>; <www.gks.ru/bgd/regl/brus05/lswPrx.dII/Stg/25-05.htm>; <www.gks.ru/bgd/regl/brus05/lswPrx.dII/Stg/25-06.htm>.

⁵ *Zaávlenie o rasšírenii delovyh svázej Rossijskoj Federacii i Federativnoj Respubliki Germaniâ v oblasti energetiki*, [Déclaration sur l'élargissement des rapports économiques entre la FR et les RFA dans le domaine de l'énergie], Ministère des affaires étrangères de la FR, Département de l'information et de la communication, message du service de presse du Président de Russie du 08.07.2004.

Le bilan de la coopération

Gerhard Schröder et Vladimir Poutine ont quelques raisons d'affirmer que leur coopération a permis d'élever le partenariat germano-russe au plus haut niveau depuis les cinquante dernières années. Aujourd'hui le niveau des relations entre Moscou et Berlin permet d'aborder et de résoudre des dossiers, impensables autrefois.

Pendant la crise en Ukraine en automne 2004, provoquée par les élections présidentielles, qui a failli mettre la Russie et l'UE des deux côtés opposés de la barricade, G. Schröder a été le premier leader européen auquel V. Poutine a téléphoné. La confiance de leurs rapports a aidé à prévenir une brouille qui se profilait à l'horizon et à assurer la participation à la médiation à Kiev de l'envoyé de V. Poutine : Boris Gryzlov, speaker de la Douma d'Etat de Russie.

Moscou peut toujours – ou presque toujours – compter sur *le soutien de l'Allemagne pour faire avancer ses intérêts* dans ses rapports avec l'UE et, si l'objectif n'est pas immédiatement atteint, elle demande à Berlin de jouer un rôle pionnier en testant ses propositions. Le ministre des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov, souligne que « dans plusieurs domaines, la coopération avec l'Allemagne est en avance sur le dialogue avec nos autres partenaires majeurs en Europe et leur sert de repère »⁶.

Cela concerne, par exemple, la simplification des procédures d'octroi de visas, l'intensification des échanges de jeunes, les rencontres « structurées » entre représentants des sociétés civiles dans la cadre du « dialogue de Saint-Pétersbourg ». C'est bien l'Allemagne qui a proposé en 2003 de commencer la préparation des « feuilles de route » par la Russie et l'UE, en prévenant ainsi la crise qui menaçait leurs rapports.

A son tour, G. Schröder pouvait compter dès le début sur une attitude favorable de Moscou pour l'attribution à l'Allemagne du siège d'un *membre permanent au Conseil de Sécurité de l'ONU*. D'autant plus que ce soutien n'a pas coûté cher à Moscou : la Russie n'a pas de programme de réforme du Conseil de Sécurité à proposer, et ce n'est pas dans ses intérêts tactiques de s'opposer à l'élargissement du Conseil de Sécurité.

La signature en 2003 de *l'accord russo-allemand sur le transit militaire* par le territoire de la Fédération de Russie vers l'Afghanistan est sans précédent. C'est dans ce cadre qu'ont été signés des protocoles de transit terrestre (ferroviaire) et aérien. Moscou insiste sur le caractère bilatéral de cet accord, car ses relations avec l'OTAN ou Bruxelles n'auraient pas permis de parvenir à un accord multilatéral.

⁶ Entretien du Ministre des affaires étrangères S. Lavrov accordé à la revue *Diplomate*, mars 2005, Ministère des affaires étrangères de la FR, Département de l'information et de la communication, 09/04/2005.

L'Allemagne est considérée comme un partenaire exemplaire de la Russie pour les projets de *destruction des armes chimiques et de démantèlement des sous-marins nucléaires hors service* dans le cadre du programme de « partenariat global » lancé par le G8.

Les résultats la coopération en matière de lutte contre le crime organisé transfrontalier, entre les services de sauvetage, en matière de lutte anti-terroriste trouvent aussi un écho positif. Un rôle important est joué par le *Groupe de haut niveau pour les questions de sécurité*, créé en décembre 2003.

L'Allemagne n'est pas simplement *le plus grand partenaire économique et commercial de la Russie*. Elle est le principal fournisseur pour le marché russe. Sa part dans les importations russes représente 35 % pour les voitures et équipements, 58 % – pour les vêtements et 45 % – pour les chaussures. C'est aussi *le plus grand créancier* de la Russie qui totalise environ les deux tiers de sa dette extérieure, dont presque 43 % dans le cadre du Club de Paris.

Ce n'est que dans le domaine des *investissements* dans l'économie russe que les positions allemandes sont moins fortes. En 2004, le montant du stock d'investissements allemands en Russie s'est réduit de 8,6 % pour représenter, fin 2004, 9,3 milliards de dollars dont 2,6 milliards de dollars d'investissements directs. L'Allemagne se situe au rang du 4^e investisseur direct en Russie après les États-Unis, Chypre et les Pays-Bas.⁷ A titre de comparaison, au 1 septembre 2004, le montant total du stock des investissements français dans l'économie russe représentait 4,9 milliards de dollars, dont 299 millions d'investissements directs⁸.

Malgré les succès obtenus dans plusieurs domaines, le mécanisme de la « verticale » bureaucratique des relations russo-germaniques donne des signes de dysfonctionnement. Son efficacité est altérée : le nombre de problèmes résolus ne correspond plus aux efforts déployés. Pourtant, on ne peut nier la bonne volonté des deux partenaires. Mais la raison principale de stagnation des relations bilatérales est l'inadéquation des méthodes de gestion bureaucratique à des relations devenues beaucoup plus complexes, ayant avant tout besoin de se libérer du carcan bureaucratique.

Plusieurs grands projets se heurtent de plus en plus souvent aux restrictions financières. Depuis plusieurs années, la Russie et l'Allemagne mènent un dialogue énergétique dont l'objectif est d'augmenter les approvisionnements du gaz et du pétrole russes en Allemagne⁹ et en Europe. *Gazprom* et *E-ON* négocient des projets communs en matière d'extraction de gaz naturel et de production électrique. La construction d'un nouveau gazoduc en Mer Baltique, l'agrandissement des infrastructures pour transporter le gaz naturel russe vers la RFA et l'Europe en général, ainsi que la réalisation de projets communs de stations de production d'électricité à base de gaz sur le marché européen sont à l'ordre du jour.

⁷ Les données du ROSSTAT. Voir : Ministère des affaires étrangères de la FR, Département de l'information et de la communication, République Fédérative Allemande (informations de référence), 24/05/2005.

⁸ Les données du ROSSTAT. Voir : Ministère des affaires étrangères de la FR, Les relations franco-russes (informations de référence), 24/05/2005.

⁹ Actuellement, la Russie fournit environ un tiers du gaz consommé en Allemagne et 30 % du pétrole.

Cependant, les progrès dans ce domaine se heurtent à plusieurs obstacles. A partir de 2008, la Russie aura des difficultés importantes pour assurer les exportations de ses hydrocarbures en Europe. Le fonctionnement à plein du gazoduc de la Baltique dépend pour l'essentiel de l'injection de moyens importants dans l'exploration de nouveaux gisements de gaz et leur exploitation. Les besoins de l'Allemagne, qui a renoncé à l'utilisation de l'énergie nucléaire, en matière de gaz russe vont sans doute s'accroître. C'est là aussi l'une des constantes des relations bilatérales, indépendamment de la personnalité de celui, qui occupe le fauteuil de chancelier à Berlin ou de président à Moscou. Cependant, les investissements de cette ampleur sont rendus difficiles non seulement par une politique restrictive des autorités russes à l'égard des investissements occidentaux dans les industries « stratégiques » russes, mais aussi par l'incertitude du marché des hydrocarbures.

Continuité ou changements ?

Quelles conséquences aura pour la Russie l'arrivée d'un nouveau chancelier en Allemagne à l'automne 2005 ? Le discours des représentants de la CDU laisse présager les futures corrections de la politique russe de l'Allemagne.

Premièrement, les priorités d'A. Merkel vont à la normalisation des rapports avec les États-Unis et à la réactivation de la coopération transatlantique. Plusieurs conseillers de la CDU avouent dans leurs conversations privées que les États-Unis sont plus importants pour l'Allemagne que la Russie.

Deuxièmement, dans le contexte des critiques antérieures formulées à l'égard de Schröder, cet ordre de priorités amènera la CDU à éviter la formation de « l'axe » Berlin – Paris – Moscou. Même si le rôle antérieur et, éventuellement, futur de ces consultations trilatérales en tant que moteur du développement des relations entre la Russie et l'Union européenne n'a jamais été ouvertement contesté par les dirigeants de la CDU, l'opposition actuelle n'a jamais caché son attitude négative vis-à-vis de la tonalité anti-américaine, qui a marqué la renaissance de cet axe à trois lors de la crise irakienne en février 2003.

Les nouveaux dirigeants allemands apporteront sûrement des corrections au format des rencontres trilatérales, consacrées aux relations entre la Russie et l'Europe. La CDU a souligné, à plusieurs reprises, que la participation de la Pologne aux rencontres franco-germano-russes était incontournable.

On peut douter que la participation de la Pologne à la « Troïka » européenne corresponde vraiment à l'état d'esprit actuel de Moscou, mais elle ne s'y oppose pas. Cependant, le refroidissement catastrophique des relations russo-polonaises depuis un an permet de douter de l'intérêt de Moscou de coopérer dans un format à quatre, ainsi que de son efficacité.

Ces facteurs sont d'autant plus importants qu'en 2006, la Russie et l'UE devront prendre une décision sur la prolongation de l'Accord de partenariat et de coopération, qui expire en 2007, ou sur son remplacement par un nouvel accord. Comme les deux parties défendent aujourd'hui des positions diamétralement opposées, des efforts importants seront à entreprendre pour éviter une nouvelle dégradation des relations entre Moscou et Bruxelles fin 2006 – début 2007.

Troisièmement, plusieurs observateurs notent la tonalité critique des déclarations de l'entourage d'A. Merkel à propos de la Russie. C'est le cas notamment du député Friedbert Pflüger, pressenti pour un poste important dans le futur gouvernement, qui a exprimé, à plusieurs reprises, des critiques au sujet de la politique de Moscou en Tchétchénie et du

renforcement des tendances autoritaires dans la politique russe. C'est également lui qui a vigoureusement contesté les déclarations ouvertement « pro-poutiniennes » de Gerhard Schröder dans l'affaire Yukos¹⁰. Le porte-parole du groupe parlementaire SDU/CSU au Bundestag Herrmann Gröhe a exigé que Schröder change de politique à l'égard de Moscou et mette l'accent sur les questions de la démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme¹¹.

D'ailleurs, la CDU n'a jamais détenu le monopole en matière de critiques à l'égard de la politique du Kremlin. Les groupes parlementaires du SPD et des Verts ont également formulé des critiques tout aussi virulentes. Schröder a ainsi été critiqué pour sa bienveillance à l'égard de Poutine par les députés Verts, qui, pourtant, font partie de la coalition au pouvoir. Dans le même temps, les leaders de la CDU, tout étant dans l'opposition, ont souligné à plusieurs reprises, que la poursuite des relations constructives avec la Russie faisait partie du consensus national en matière de politique extérieure.

A cet égard, les hommes politiques de la CDU misent actuellement, semble-t-il, sur le développement des relations avec le Kremlin. Aujourd'hui, la majorité d'entre eux évite tout contact avec l'opposition en Russie : ils n'envisagent pas de voir ces forces exercer une influence significative à moyen terme. Par conséquent, même sous la pression de l'opinion publique, c'est davantage le style de la politique russe du nouveau gouvernement qui va changer que sa substance ; moins de révérences à l'égard de Poutine, plus de déclarations sur la situation préoccupante en Russie, sans espoir toutefois d'influencer la politique de cette dernière. A cela s'ajoute le manque d'envergure politique d' A. Merkel. A un chancelier relativement faible, va succéder un chancelier encore plus faible...

Quatrièmement, les démocrates chrétiens promettent de revenir avec plus de vigueur sur la question de la restitution des valeurs culturelles par Moscou : il s'agit du retour en Allemagne des œuvres d'art, des archives et des collections de livres, illégalement sortis du pays après la guerre. *Enfin*, l'arrivée au pouvoir de la CDU va probablement dévaluer l'importance du soutien symbolique de Moscou à la candidature de Berlin comme membre permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Traditionnellement, la CDU accorde moins d'importance à cette question : sans abandonner la négociation à New York, elle ne manifestera probablement pas le même zèle sur ce sujet.

Tous ces facteurs sont secondaires et ne changent pas le fond de la relation russo-allemande. ***Il y aura donc plus de continuité que de changements.*** Les succès obtenus depuis quelques années dans plusieurs domaines importants pour l'Allemagne contribueront à maintenir le contenu de ces relations: intérêts économiques allemands ; coopération en matière de sécurité, notamment, le transit vers l'Afghanistan ; coopération entre les ministres de l'Intérieur et les services spéciaux dans la lutte anti-terroriste etc. Les changements concerneront plutôt le style de ces relations.

Beaucoup dépendra du partage des compétences privilégié par A. Merkel entre le chancelier et le ministre des Affaires étrangères :

¹⁰ Voir en particulier <www.dradio.de/aktuell/377429/drucken>.

¹¹ *Die Welt*, 21/12/2004.

continuera-elle, à l'instar de Schröder, à considérer que les relations russo-allemandes relèvent de son autorité du Chancelier plutôt que de celle du ministre des Affaires étrangères ? Cela dépendra d'elle-même, mais aussi de la personnalité et des ambitions de son partenaire de coalition.

L'existence de la « verticale » des relations russo-allemandes dans son fonctionnement actuel pourrait être remise en question. Les consultations intergouvernementales annuelles prévues pour septembre sont déjà victimes des élections anticipées en Allemagne. C'est le nouveau gouvernement qui devra proposer une autre date et décider du format. Et ce sera loin d'être le dossier prioritaire qu'il aura à traiter.

De toute évidence, les contacts personnels entre A. Merkel et V. Poutine ne seront pas aussi intenses que les rencontres entre Poutine et Schröder qui se voyaient, dans différents cadres, 6 à 7 fois par an.

Si le changement du gouvernement en Allemagne ne porte pas atteinte au climat général positif des relations russo-allemandes, il peut être l'occasion de les débureaucratiser. Cependant, il sera difficile d'y parvenir dans la mesure où en Russie aujourd'hui, les décisions ne sont prises que par la « verticale » du pouvoir.

Conclusions et propositions

Au cours des années « d'amitié » entre Schröder et Poutine, une « verticale » bureaucratique lourde a donc structuré le processus de décision russo-allemand. Son existence a permis aux deux pays de progresser dans plusieurs domaines de coopération : économique, militaire, lutte contre le crime organisé transnational et terrorisme international.

Cependant, l'efficacité de ce mécanisme connaît des limites. Il ne permet pas d'éviter la stagnation dans les relations bilatérales. Les milieux socio-politiques rejettent avant tout le style, totalement dépourvu d'esprit critique, des rapports entre le chancelier et le président.

Le changement du gouvernement en Allemagne apportera sûrement quelques modifications de façade au partenariat russo-allemand, sans en changer la substance. Ce changement offre une occasion de fluidifier la coopération entre les deux pays dans le but, avant tout, de résister à deux tendances négatives des dernières années : une bureaucratisation excessive des rencontres annuelles dans le cadre du forum « dialogue de Saint-Pétersbourg », organisé sous la tutelle des deux chefs d'état, et une dégradation des relations entre les milieux politiques et sociaux, qui échappent au contrôle du Kremlin.

Il est relativement facile de résoudre ce problème. *Il faut renoncer à organiser simultanément le « dialogue de Saint-Pétersbourg » et les rencontres russo-allemandes au sommet.* Les structures étatiques (cela concerne avant tout la partie russe) ne devraient pas monopoliser l'ordre du jour, décider de la liste des participants, qui devrait refléter l'existence du pluralisme réel des points de vue dans les deux sociétés. Toutes les organisations des sociétés civiles et leurs partenaires doivent pouvoir accéder à ce dialogue annuel et participer à l'ordre du jour.

Il est important de *ne pas admettre que les projets des échanges de jeunes, décidés en 2005, soient monopolisés par les structures d'Etat et des partis au pouvoir.*

Une attention particulière dans l'année qui vient doit être accordée à la discussion sur les perspectives du développement ultérieur des relations entre l'UE et la Russie. La décision en 2007 sur l'Accord de partenariat et de coopération doit s'appuyer sur une analyse objective et concrète de ses résultats, de la perspective de la création d'une zone de libre-échange entre l'UE et la Russie, prévu par l'Accord (à condition que la Russie soit admise à l'OMC), ainsi que du travail concret pour mettre en œuvre les « feuilles de route », signées en mai 2005.

Toutes ces questions seront sûrement l'objet de consultations et de négociations entre Moscou et Bruxelles l'année prochaine. Mais il faut

utiliser au maximum le potentiel de dialogue et de confiance établi entre la Russie et l'Allemagne, ainsi qu'au sein du triangle Allemagne-France-Russie (avec ou sans la Pologne) pour organiser une discussion non formelle, concrète et constructive autour de ces questions.