

Kremlin Inc. : le système juridique au service de l'industrie énergétique

Par **Adrian Dellecker**

Adrian Dellecker est assistant de recherche au Centre Russie/NEI de l'Ifri, où il suit le volet transatlantique du programme Russie/Nei et celui des relations énergétiques bilatérales de la Russie.

Le « retour » de la puissance russe suscite nombre de conjectures. Il semble bien que le Kremlin ait désormais une politique de prédation commerciale, au service de sa politique intérieure et étrangère. Un holding géant émerge, tentant de manière systématique de contrôler le plus grand espace possible, amont et aval, du secteur de l'énergie. Avec l'appui de cohortes de conseils juridiques, il tente de prendre le capitalisme libéral au piège de sa propre logique.

politique étrangère

« Les capitalistes nous vendront la corde pour les pendre. »

Vladimir Ilitch Oulianov-Lénine

Dernièrement, analystes sensationnalistes et érudits mesurés se sont laissés aveugler par une Russie qui plantait son drapeau en Arctique, brandissait la menace d'une « OPEP du gaz » et interrompait les livraisons de gaz vers l'Ukraine, au point presque d'en oublier de s'interroger sur les enjeux réels de cette déferlante russe sur la scène internationale. Gesticulations et grondements de l'ours russe semblent produire l'effet escompté : écran de fumée, saturation des sens jusqu'à la nausée. Seuls ceux qui ont de vrais intérêts en Russie connaissent réellement les ruses de l'ours, puisqu'ils se trouvent peu à peu évincés de l'économie russe. Les compagnies occidentales, habituées à la globalisation sans entrave des années 1990, bataillent ferme pour résister à une telle agressivité.

La Russie de Vladimir Poutine, largement unie dans un esprit revancharde, connaît une lente transformation. Tout comme la chute de l'Union soviétique, cette transformation a pris les analystes au dépourvu : loin de constituer un dernier bastion gagné par la démocratie sur le chemin de la

fin de l'histoire, comme on l'envisageait avec euphorie dans les années 1990, la Russie propose désormais son propre modèle, mettant à l'épreuve le concept occidental de paix de l'après-guerre froide.

Remise à flot par des prix de l'énergie élevés – dont elle dépend néanmoins fortement –, la Russie semble pouvoir tout se permettre. Cependant le coût élevé de l'énergie ne saurait garantir à lui seul la durabilité de la croissance. Même Moscou en est consciente. Plutôt que de se consacrer à une tâche de longue haleine – la diversification de son économie – la Russie semble pourtant miser sur une voie et un objectif tout autres : battre l'Occident à son propre jeu « libéral ». À en juger par les sentiments antirusse qui affleurent ces derniers temps à l'Ouest dans les sphères politique et industrielle, le pari ne semble pas si insensé.

Le Kremlin de droit

Les récentes transactions dans le secteur énergétique russe laissent augurer de futurs affrontements. Successivement, des événements tels que la faillite de Ioukos, le retrait de licence d'exploitation pour le projet pétrolier et gazier Sakhalin II, le manque de transparence dans l'octroi des licences pour le gisement de gaz de Shtokman, ainsi que les interruptions de fourniture de gaz à l'Ukraine ont alimenté des réactions passionnées en Occident. La réacquisition du champ géant Kovykta et la lutte amorcée pour le contrôle du Consortium du pipeline de la Caspienne (*Caspian Pipeline Consortium, CPC*) constituent des événements bien moins connus mais tout aussi lourds de sens. Rares sont les analystes qui tentent de reconstituer le puzzle et offrent une image cohérente de la Russie sans tomber dans la description empirique ou le stéréotype¹. Ainsi, les experts peinent-ils à proposer des hypothèses convaincantes pour le paysage énergétique russe.

Son premier caractère est sa politisation extrême. Puisque le Kremlin conçoit l'énergie comme une « industrie stratégique », il s'assure que les compagnies énergétiques ne s'éloignent pas de son propre programme politique ou qu'elles ne représentent pas une voix indépendante capable de quelque opposition. Sans toutefois représenter un cas isolé, Ioukos a été l'exemple le plus largement diffusé d'un tel phénomène. Plus récemment, Mikhaïl Goutseriev, directeur de Russneft, a été visé à son tour d'une manière remarquablement semblable² et l'acquisition de Sibneft par Gazprom en 2005 était en réalité une prise de contrôle hostile menée par

1. Voir, par exemple, F. Thom, « La naissance de l'énergocratie russe », *Commentaire*, n° 114, été 2006, ou, pour un contre-exemple, W. Tompson, « Putting Yukos in Perspective », *Post-Soviet Affairs*, vol. 21, n° 2, 2005.

2. M. Elder, « Court Orders Arrest of Oil Tycoon », *The Moscow Times*, 29 août 2007.

l'État et dans laquelle les tribunaux ont joué un rôle majeur³. Certes, les privatisations des années 1990 n'étaient ni transparentes ni totalement légitimes et peuvent aisément être remises en cause par une cour de justice. Il reste néanmoins que des actions pénales sont engagées de manière arbitraire, si bien que la menace de poursuites judiciaires est devenue une arme de dissuasion contre les dissidents politiques. À défaut de la ramener directement dans son giron, le gouvernement imprègne l'économie de son programme politique⁴. Par exemple, Vagit Alekperov, à la tête de Lukoil, est réputé pour « passer 80 % de ses heures de travail au Kremlin et dans ses environs, attentif au moindre glissement de pouvoir⁵ » ; il attache certainement autant d'importance aux impératifs politiques qu'aux priorités économiques dans sa gestion de Lukoil⁶. Sans avoir nécessairement besoin de dirigeants qui se confondent avec les membres du gouvernement (Gazprom, Rosneft), les compagnies énergétiques ne sont pas contraintes de passer dans des mains étatiques tant qu'elles jouent le jeu du Kremlin (Lukoil, Sourgoutneftegaz)⁷.

La poursuite judiciaire est une arme de dissuasion contre les dissidents

Le second caractère du paysage énergétique russe réside dans l'utilisation du transit comme outil de politique interne et étrangère. Les livraisons de gaz interrompues vers l'Ukraine durant l'hiver 2006 demeurent l'illustration la plus frappante de cette tendance, même si cette politique s'étend de la Biélorussie à l'Ouzbékistan. Consciente du pouvoir que procure un statut de pays de transit dans les négociations diplomatiques, la Russie s'attelle à la construction d'un pipeline en mer Baltique pour contourner l'Europe de l'Est et accéder directement aux marchés allemand, néerlandais et britannique, tout en faisant son possible pour bloquer les projets occidentaux de pipeline transcasprien qui pourraient éviter son propre territoire⁸. Le transit, instrument politique, est aussi utilisé sur le sol russe, grâce au monopole qu'exercent Gazprom et

3. Russia Intelligence, « Odd Maneuvers Around Sibneft », 10 juin 2005.

4. Voir R.L. Larsson, *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*, Stockholm, Swedish Defence Research Agency, mars 2006, chapitre 5, disponible sur <www.foi.se>.

5. I. Gorst, « Lukoil: Russia's Largest Oil Company », *The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets*, James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University, Houston (TX), mars 2007.

6. Voir Stratfor, « Moscow's Heavy Hand Seen in Lukoil Pullout from Caspian Project », 19 novembre 2002, disponible sur <www.stratfor.com/products/premium/read_article.php?id=207650>.

7. I. Gorst, *op. cit.* [5], et N. Pouschenkova, « Lord of the Rigs: Rosneft as a Mirror of Russia's Evolution », *The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets*, James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University, Houston (TX), mars 2007.

8. C.R. Saivetz, « Perspectives on the Caspian Sea Dilemma: Russian Policies Since the Soviet Demise », *Eurasian Geography and Economics*, vol. 44, n° 8, 2003, p. 588-606.

Transneft dans le domaine des hydrocarbures. L'éviction du russo-britannique TNK-BP du gisement géant de Kovykta en fournit un brillant exemple. Dans une logique à la Kafka, le ministère russe des Ressources naturelles, Rosnedra, menaçait de révoquer la licence d'exploitation de TNK-BP en invoquant la sous-production, alors que la compagnie n'avait d'autre choix que d'évacuer ladite production par un réseau Gazprom dont on lui refusait l'accès⁹. De guerre lasse, TNK-BP a fini par vendre ses parts de Kovykta à Gazprom.

Le troisième caractère du paysage énergétique russe est plus inattendu, mais pourtant plus lourd de sens, sous-tendant tous les autres aspects : le souci constant d'agir dans un État de droit affiché. Dans chacun des cas exposés précédemment, le Kremlin a en effet consacré beaucoup de temps et d'efforts à s'assurer du respect des procédures juridiques ainsi que de l'application de la lettre, sinon toujours de l'esprit, des lois. Ainsi ni Ioukos ni Russneft – toutes deux dirigées par des oligarques indépendants – n'ont subi de nationalisation directe pour l'affront fait au Kremlin, leurs actifs ayant pourtant été systématiquement affectés au domaine public par voie judiciaire. Le Kremlin semble prêt à tout pour garantir la légalité de ses opérations, couper court aux critiques occidentales et éviter à la Russie d'être taxée de pays hors-la-loi. Dans l'affaire Ioukos, la compagnie n'a pas seulement été nationalisée : sa filiale la plus productive, Yuganskneftegaz, a été rachetée par la compagnie étatique Rosneft *via* un obscur intermédiaire, Baikal Finance Group, lors d'une vente aux enchères dans le cadre d'une liquidation judiciaire organisée par l'État russe. Pour la petite histoire, Baikal Finance avait été créé deux semaines auparavant avec un capital de 10 000 roubles et s'est porté acquéreur de Yuganskneftegaz pour la modique somme de 9,4 milliards de dollars, avant d'être finalement racheté peu après par Rosneft¹⁰. Cette ancienne filiale de Ioukos, passée dans les mains de Rosneft, vaut désormais quelque 60 milliards de dollars¹¹. La révocation de l'accord de partage de production (*Production-Sharing Agreement*, PSA) de Sakhalin II au printemps 2005 met en lumière la méthode qui consiste à prendre appui sur les lois existantes plutôt qu'à les changer. Ici, la violation de normes environnementales a servi de prétexte juridique pour réviser le contrat signé en 1996 afin de permettre à Gazprom de devenir actionnaire principal du projet – un objectif longuement considéré par Moscou, mais qu'elle n'est jamais parvenue à atteindre par la négociation. Bien que les pratiques écologiques soient peu

9. Voir, par exemple, D. Walsh, « BP Feels the Chill as Siberian Court Rejects Gasfield Plea », *The Times*, 29 mai 2007.

10. A. Dubien, « Énergie : l'arme fatale du Kremlin », *Politique internationale*, n° 111, printemps 2006.

11. A. Kramer, « Shell Cedes Control of Sakhalin-2 to Gazprom », *International Herald Tribune*, 21 décembre 2006.

susceptibles de changer à l'initiative de Gazprom, il n'est guère probable que des problèmes environnementaux soient à nouveau soulevés à l'avenir. La réappropriation de Kovykta a aussi été couverte d'un explicite respect des lois, du moins de leur lettre à défaut de leur esprit. La construction d'un pipeline transcasprien reliant Aktau à Bakou se voit également opposer des arguments d'ordres juridique et environnemental, la mer Caspienne, au fragile écosystème, n'étant pas encore partagée juridiquement de manière consensuelle. Le Kremlin tente en ce moment de prendre le contrôle de l'unique oléoduc d'exportation sur le territoire russe qui échappe au monopole de Transneft, le CPC¹². Mais ses méthodes s'apparentent moins à celles d'un État qui se considérerait au-dessus des lois pour rompre tout contrat, qu'à celles d'un homme d'affaires intraitable, usant de tous les recours que lui confère son statut de minorité de blocage. Même l'interruption des livraisons de gaz à l'Ukraine avait une couverture juridique¹³.

L'évolution du paysage énergétique russe laisse donc apparaître une révérence certaine pour le système juridique. « Juridique » : sans doute est-ce le qualificatif le plus intéressant pour les huit ans de règne de Poutine. Puisque cette approche juridique a permis au Kremlin de mettre un terme aux luttes internes et aux tensions politiques qui émaillaient le pays, il est raisonnable de penser qu'il va adopter une même posture dans ses relations diplomatiques. Reste à savoir si la Russie pourra préserver son système juridique tel quel tout en se pliant aux normes internationales. Moscou doit en effet trouver un équilibre entre son indépendance judiciaire et sa propension à intégrer systématiquement les structures internationales existantes¹⁴.

Juridique : le qualificatif le plus intéressant des huit ans de poutinisme

Les enjeux réels

On est donc loin du scénario d'un retour de la puissance russe sur la scène énergétique dans le contexte inquiétant d'une OPEP du gaz. À dire vrai, non seulement une telle alliance est structurellement et politiquement plus

12. Pour un bon résumé, voir Russia Intelligence, « Le Caspian Pipeline Consortium en voie de nationalisation ? », 18 janvier 2007.

13. A. Dubien, *Russie-Ukraine : opacité des réseaux énergétiques*, Paris, Ifri, « Russie. Nei. Visions », n° 19, mai 2007.

14. Voir, par exemple, J. Vercueil, *La Russie et l'OMC : dernière ligne droite*, Paris, Ifri, « Russie. Nei. Visions », n° 16, février 2007, ou J.-P. Massias, *La Russie et le Conseil de l'Europe : dix ans pour rien ?*, Paris, Ifri, « Russie. Nei. Visions », n° 15, janvier 2007.

qu'improbable¹⁵, mais son spectre, omniprésent, masque des faits plus révélateurs. La réelle menace réside dans l'effort consenti par la Russie afin d'établir de nouvelles règles en matière d'exploration, d'extraction, de transit et de gestion de l'énergie, règles qui pour le Kremlin doivent pouvoir être perçues comme juridiquement valables et donc conformes à celles du « jeu capitaliste ».

En fait, le vrai danger auquel l'Europe et les autres consommateurs sont confrontés n'est pas celui d'un cartel de pays producteurs, mais plutôt celui d'une conquête accélérée de parts de marché par un pays s'apparentant chaque jour davantage à un holding géant, assisté de la cohorte d'avocats habituelle aux Occidentaux. La Russie, comme tout holding ainsi armé, pourrait commencer à dicter non seulement les conditions d'extraction de l'énergie en amont, mais aussi celles qui déterminent les prix en aval. Il faut voir cette « théorie du holding » comme une extension du concept encore peu développé de *Russie Inc.* ou de *Kremlin Inc.* Ces concepts se concentrent sur la relation patron/client qui caractérise l'État russe et s'efforcent d'analyser à qui « appartient » véritablement la démocratie russe. On dira ici que *Kremlin Inc.* mise sur la prédation commerciale comme outil de politique intérieure et étrangère. Comme tel, *Kremlin Inc.* attache plus d'importance au contrôle des marchés qu'à l'argent. Il faut bien sûr ajouter une dimension transnationale à cette logique, puisque la nation et ses frontières constituent un obstacle au commerce mondial.

Une telle théorie trouve de solides fondations dans ce que David Vogel nomme le *California effect*¹⁶ : le pouvoir qu'ont certains grands marchés pour définir les régulations commerciales valables hors de leurs frontières simplement parce qu'ils constituent des interlocuteurs incontournables revendiquant leur droit de régulation du marché. La Russie, étant donné l'importance de ses réserves et sa position clé en termes géographiques, utilise son statut d'« interlocuteur incontournable » pour déterminer les règles régissant l'exploration, l'exploitation et le transport des hydrocarbures, non seulement sur son propre territoire mais encore hors de ses frontières, en liant l'investissement en amont à une coopération en aval et, plus significatif, en influençant les régulations en aval *via* une régulation de taille en amont.

15. D. Finon, *La Russie et l'« OPEP du gaz » : vraie ou fausse menace ?*, Paris, Ifri, « Russie. Nei. Visions », n° 24, octobre 2007, ou les travaux du James A. Baker III Institute et de la Stanford University, Program on Sustainable Development, particulièrement D. Victor *et al.*, *Natural Gas and Geopolitics: From 1970 to 2040*, Cambridge (MA), Cambridge University Press, 2006.

16. D. Vogel, *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1997 (2^e éd.).

Les récents avatars de la Charte de l'énergie illustrent à merveille cette seconde tendance et constituent un avertissement clair pour les Européens de la remise en cause de leur pouvoir de régulation. Alors qu'en 1994 la Russie a signé l'accord – censé définir le cadre des régulations par la libéralisation pour le marché commun et celui des pays signataires –, elle n'a toujours pas ratifié le texte et ne semble pas près de le faire. Toute pression exercée sur la Russie en ce sens est vouée à l'échec et déclenche des réactions passionnées des deux côtés¹⁷. Plus qu'aucun autre partenaire, la Russie a plongé le processus européen de libéralisation dans le doute le plus complet. En d'autres termes, l'Europe ne détermine plus la régulation du marché énergétique russe : c'est l'inverse qui se produit. Conscients de cela, les Russes en arrivent à un « niveau de confiance qui ne se compare qu'avec celui du début des années 1970, lorsque l'Union soviétique avait atteint la parité nucléaire avec les États-Unis¹⁸. »

Que la Russie soit parvenue à ébranler l'autorité de Bruxelles en soutenant les adversaires de la libéralisation est d'autant plus révélateur. D'ailleurs, la Russie a réussi à creuser le désaccord opposant l'Union européenne (UE) et les États soucieux de grandeur nationale en négociant des accords bilatéraux, en particulier sur le marché rigide du gaz, entre Gazprom et des acteurs traditionnels peu enclins à céder leur avantage monopolistique¹⁹. En faisant jouer la concurrence entre ces acteurs pour l'accès à ses impressionnantes ressources, la Russie a jusqu'ici usé d'un moyen aisé d'accentuer le clivage entre, d'une part, les idéaux du libre marché défendus par la Commission européenne et, de l'autre, une peur de l'inconnu profondément ancrée chez les acteurs traditionnels de l'industrie énergétique. Les événements récents dans la sphère européenne de l'énergie (par exemple, la fusion Gaz de France-Suez) semblent indiquer que les États membres ne considèrent la libéralisation comme bénéfique que lorsqu'elle profite à leurs champions nationaux.

Une stratégie globale ?

Si la Russie peut à elle seule dévier le cours de la libéralisation énergétique en Europe, elle peut donc influencer l'avenir de l'Europe d'une manière bien plus profonde que ne l'a jamais fait l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Après tout, l'OPEP n'a fait qu'augmenter les prix de l'énergie. *Kremlin Inc.* a des vues bien plus ambitieuses : en

17. Ce point de vue est très clair dans les conférences et séminaires avec des partenaires russes, notamment celui de l'*Eurasian Energy Task Force*, organisé par le Centre Russie/Nei en décembre 2006, et le 12^e séminaire annuel MGIMO/Ifri, en novembre 2006 à Paris.

18. D. Trenin, « Le *business* russe entre l'Europe et l'Amérique », *Politique étrangère*, n° 1/2007, p. 99.

19. Voir, par exemple, V. Milov, *Le dialogue énergétique UE-Russie : concurrence contre monopoles*, Paris, Ifri, « Russie. Nei. Visions », n° 13, septembre 2006.

utilisant le marché, il vise à prendre le contrôle d'une partie suffisamment importante du réseau d'approvisionnement énergétique européen pour peser sur le processus décisionnel de régulation de ce réseau – tout comme le ferait un holding. Si elle parvient à une telle influence sur une industrie jugée « stratégique » par l'Occident, la Russie pourrait retrouver un poids de type « soviétique », sans pour autant reconstituer un empire. Sous les atours légitimes du capitalisme et de la démocratie, la Russie serait enfin reconnue comme une « grande puissance normale » dont les politiques s'apparenteraient « davantage aux politiques des États-Unis et à la diffusion de leur influence économique, politique et culturelle à travers le monde²⁰ » qu'à celles d'une nation dissidente et belliqueuse.

Une stratégie s'inspirant du *California effect* impliquerait un effort conscient et soutenu non seulement pour contrôler la distribution, le transit et la commercialisation de l'énergie, mais aussi et surtout pour définir les règles et leur légitimité. Une telle stratégie rendrait inutile toute renationalisation directe de ces ressources par l'État, à la mode socialiste, et, partant, tout choc frontal avec l'Occident qui pourrait remettre en question la stabilité des échanges. Elle aurait l'avantage de sortir des vieux schémas, tout en permettant à la Russie de réécrire les règles sous-tendant l'industrie des hydrocarbures. Pour reprendre l'euphémisme du vice-président de Gazprom, Alexandre Medvedev : « pour prétendre au monastère, il faut le quitter, se faire absoudre de ses péchés, puis y retourner²¹. »

Un tel exercice serait néanmoins complexe pour Moscou, nécessitant l'usage alterné de la carotte et du bâton, soumettant les investisseurs russes au respect d'exigences politiques strictes tout en préservant leur intérêt. Bref, un tel choix suppose une vision et une stratégie de long terme, pour un pays plus réputé aujourd'hui pour ses coups tactiques que pour ses visions²².

Kremlin Inc. ne semble pourtant être animé d'aucune stratégie globale, une certaine vision du monde organisant la réaction à la globalisation *de facto* du capital et aux valeurs qui l'accompagnent semblant constituer une motivation suffisante. Cette conception du monde apparaît clairement dans le discours du Kremlin ainsi que dans les conversations les plus

20. Voir A. Tsygankov, « Vladimir Putin's Vision of Russia as a Normal Great Power », *Post-Soviet Affairs*, 2005, vol. 21, n° 2, p. 134.

21. A. Medvedev, cité dans C. Mortishead, « BP Surrenders Russian Gasfield to Gazprom », *The Times Online*, 23 juin 2007.

22. G. Sokoloff, *La Puissance pauvre : Une histoire de la Russie de 1815 à nos jours*, Paris, Fayard, 1993, ou T. Gomart, « Russie : Espace-temps perdu, espace-temps retrouvé », *Politique étrangère*, hors série « Russie », août 2007, et V. Shlapentokh, « The Short Time Horizon in the Russian Mind », *Communist and Post-Communist Studies*, n° 38, 2005.

banales avec de nombreux Russes. De leur point de vue, « la liberté absolue et la démocratie parfaite n'existent nulle part dans le monde, il n'y a aucun État qui ne mente à son peuple [...] Certains sont néanmoins plus puissants que d'autres et c'est tout ce qui compte²³. »

Kremlin inc.

**ne semble être animé
d'aucune stratégie globale**

Ce point de vue explique pourquoi la Russie peut être considérée comme une puissance juridique. En outre, « héritiers d'une éducation marxiste-léniniste, [les hommes d'affaires russes] ont appliqué ce qu'ils ont appris à une nouvelle mentalité russe et, dans ce sens, se rapprochent davantage de la conception de Vladimir Ilitch Lénine que de celle des penseurs démocrates occidentaux ». Pour reprendre Boris Berezovski, « partout dans le monde, la démocratie, c'est le règne de l'argent²⁴ ». En d'autres termes, alors que la démocratie est supposée apporter légitimité aux lois, elle se trouve elle-même gouvernée par l'argent. La légitimité juridique a donc un prix et, dans les faits, la légalité est relative et sujette à interprétation.

Dans un monde où le capital mondial serait devenu, au détriment de l'État-nation, le véritable vecteur de pouvoir et de coutumes, le Kremlin aurait donc décidé d'agir plutôt comme un holding que comme un État-nation, afin de jouir, comme toute grande puissance normale, d'un poids réel sur la scène internationale. Ainsi la gouvernance russe découle-t-elle moins d'une grande stratégie que de l'inévitable manifestation de la « spécificité » russe dans un monde globalisé. Elle constitue peut-être le seul moyen que la Russie ait trouvé pour faire entendre sa voix – un moyen jusqu'ici remarquablement efficace.

L'après-2008

Ce juridisme ambiant confère une importance cruciale aux élections russes – législatives en décembre 2007 et présidentielle en mars 2008 –, d'autant que *Kremlin Inc.* dépend fortement de l'image qu'il tente de se construire : celle d'un partenaire respectueux des valeurs occidentales – la démocratie, l'état de droit, la constitutionnalité – même s'il les voit comme relatives. Vladimir Poutine sait pertinemment que toute remise en cause de la Constitution reviendrait à fournir des munitions aux adversaires occidentaux de la Russie. Dans cette optique, le fait qu'il puisse briguer le poste de Premier ministre illustre admirablement les méthodes du Kremlin, et ce, pour deux raisons.

23. D. Trenin, *op. cit.* [18], p. 99.

24. A. Pushkov, « Putin at the Helm », in D. Lynch (dir.), *What Russia Sees*, Paris, IES-UE, « Chaillot Paper », n° 74, janvier 2005, p. 48.

Premièrement, cette éventuelle procédure confirmerait le respect de Poutine pour la lettre des lois, et son désir de ne pas toucher à l'état de droit en Russie, tout en œuvrant à contourner l'esprit des lois, par l'exploitation des failles du système juridique. Après tout, n'a-t-il pas suivi une formation juridique ? Ainsi la Constitution serait bel et bien respectée, puisque la durée du mandat présidentiel n'excéderait pas celle prévue par les textes. Il est cependant difficile d'imaginer que Vladimir Poutine accepte de garder profil bas comme Mikhaïl Fradkov ou Viktor Zoubkov : il préférerait sans doute rester le centre effectif du pouvoir. Si c'était le cas, l'esprit de la Constitution de 1993, qui mettait l'accent sur le pouvoir présidentiel, ne serait pas respecté.

En second lieu, de telles manœuvres indiquent aussi que Poutine considère l'économie comme l'aspect le plus important de la puissance russe, le Premier ministre étant principalement chargé de la politique économique du pays. À ce poste, Poutine pourrait continuer à défendre les intérêts de *Kremlin Inc.* S'il pouvait faire en sorte que le président représente l'État-nation tandis que le Premier ministre représenterait *Kremlin Inc.*, il serait alors bien placé pour poursuivre la politique de ses huit années de présidence, le président gardant la charge des relations inter-*siloviki*²⁵ ainsi que des questions de sécurité. Reste à voir s'il y parviendra. Évidemment, si le parti Russie unie emporte une écrasante majorité des voix à la Douma, ce qui est fort probable, toutes les possibilités peuvent être envisagées, y compris celle d'un retour à la présidence en 2012, voire avant.

La Russie est souvent taxée de maladresse et de dureté politique, ainsi que d'incompétence commerciale, rarement de finesse ou d'ingéniosité. Sous Poutine pourtant, le pays a quitté son statut de pauvre nation sans défense à la merci du capital occidental pour devenir une force incontestable du marché international, même si la hausse des prix de l'énergie y a grandement contribué. Elle a remboursé sa dette extérieure avant échéance, investi dans sa propre industrie énergétique et a su infiltrer peu à peu les marchés de consommation. Au lieu de remettre en cause le concept même de capitalisme, elle a cherché à le maîtriser et à y exceller, espérant ainsi pendre l'Occident avec sa propre corde.

Cependant, la Russie et *Kremlin Inc.* doivent garder à l'esprit que les puissances capitalistes occidentales attachent de l'importance à l'état de droit parce qu'il confère, dans le cadre d'importants investissements, une stabilité et une prédictibilité réelles, et pas seulement apparentes. Si les

25. *Siloviki* : membres des structures dites de force (armée, services de renseignement, ministère des Affaires intérieures, etc.).

lois sont sans cesse réinterprétées dans les coulisses du pouvoir pour servir un programme politique, les investisseurs finiront par craindre le risque. Qui plus est, les compagnies occidentales ne se contenteront certainement pas de rester actionnaires minoritaires des filiales de *Kremlin Inc.*, comme cela a été récemment démontré lorsque la Commission européenne a suggéré d'élaborer une « clause de réciprocité » (19 septembre 2007) dans ses relations énergétiques – immédiatement surnommée « clause Gazprom²⁶ » – afin de limiter les investissements sur le marché européen de l'énergie à la même hauteur que le permet une nation sur son propre marché. La Russie n'a pas seulement besoin d'argent : elle a besoin de technologies pour exploiter ses gisements arctiques offshore, pour le gaz naturel liquéfié (GNL) et pour l'efficacité de son réseau de transit. En bref, le secteur énergétique russe aura demain autant besoin de partenaires que d'investisseurs.

Le secteur énergétique russe a besoin autant de partenaires que d'investisseurs

Pour être juste, il faut aussi relever que la récente capacité de la Russie à dominer le marché de l'énergie – en piétinant la Charte de l'énergie et en orchestrant l'inversion du processus européen de libéralisation de l'énergie – en dit long tant sur la force de la Russie que sur l'inefficacité et les lourdeurs de la politique énergétique européenne dans son ensemble. Peinant à accorder des intérêts souvent divergents, l'UE a une capacité de rebond et de réaction fortement malmenée. Paradoxalement, la Commission ferait bien de suivre l'exemple du Kremlin, en liant la participation sur son marché à une « clause de réciprocité ». Une telle clause perpétuerait cependant un schéma de confrontation directe entre fournisseur et consommateur, alors qu'agir en fonction de l'interdépendance effective serait beaucoup plus productif.

Le dialogue UE-Russie devrait pouvoir reposer sur un accord bilatéral exhaustif abordant les intérêts véritables et légitimes des deux parties. Il faut abandonner le patchwork des unilatéralismes défensifs. Au lieu d'une clause de réciprocité parant au plus pressé, une plus large solution pourrait s'inspirer de la Charte de l'énergie, même si cela devait impliquer une renégociation d'ensemble. Il faudrait s'accorder sur des règles réellement concertées en matière d'investissements croisés, et ne plus prendre de décisions systématiquement protectionnistes, au mépris des impératifs du marché énergétique. Le « découplage », pour reprendre l'appellation de Bruxelles, semble donc irréalisable dans un monde dominé par les

26. Euractiv, « "Gazprom Clause" Issues Russia Ultimatum for Energy Co-operation », 20 septembre 2007.

majors intégrées verticalement et les compagnies pétrolières nationales. La Russie, quant à elle, doit se rendre compte qu'elle ne peut limiter les investissements étrangers à des prises de participation minoritaires sur son marché en amont, tout en refusant ce droit à l'UE sur son lucratif marché en aval. Puisque le climat de confiance peine à s'installer, il faudra peut-être compter sur les intérêts mutuels, une fois encore, pour sauver cette relation menacée et éviter de verser dans les comportements irrationnels.

Un tel processus ne pourrait être amorcé qu'après l'échéance présidentielle de mars 2008, quelques mois étant certainement nécessaires au nouveau gouvernement russe pour se mettre en place et trouver ses marques. Quant à l'UE, elle ne peut rester les bras croisés. Au contraire, tout comme la Russie devra sans doute faire face à des luttes internes, l'Europe des Vingt-Sept devra s'attacher à résoudre ses propres contradictions et parvenir à un consensus clair sur sa politique énergétique et ses objectifs de long terme, afin de préparer une renégociation de la Charte de l'énergie prenant en compte les intérêts de la Russie. Elle serait également bien inspirée de mettre en œuvre un projet clé qui avait recueilli l'unanimité – le gazoduc Nabucco et le transcaspien, nécessaires à son approvisionnement. En d'autres termes, l'UE ferait bien de passer d'une politique défensive à une politique proactive en ce qui concerne l'industrie énergétique et la Russie, un partenaire clé, incontournable. Parallèlement, Moscou ferait bien d'insuffler davantage de transparence à la gouvernance de son holding géant : le Kremlin.



MOTS CLÉS

Russie
Énergie
Union européenne
Investissements et contrôle des marchés