

Ce qui a changé en Russie et au Bélarus en 2020 par Sergeï Guriev

2020 a été une année singulière dans le monde entier, mais en Russie et au Bélarus, deux régimes autocratiques qui se heurtaient à des difficultés bien avant la pandémie de Covid-19, elle a été celle de bouleversements saisissants.

La croissance et la popularité du Président sont en berne en Russie

Disposant d'un fonds souverain substantiel (le Fonds national de bien-être) et forte d'une politique monétaire et budgétaire conservatrice, la Russie, sans être confrontée à des défis macroéconomiques, se préparait à une nouvelle année de stagnation. Malgré les nombreuses promesses d'accélération de la croissance faites par Vladimir Poutine, le consensus du marché restait le même : l'économie russe allait continuer de croître de 1 à 2 % par an, et resterait donc à la traîne de l'économie mondiale. Les raisons de l'incapacité de Poutine à relancer la croissance étaient aussi claires que celles de son refus de les traiter : la corruption endémique, la domination de l'Etat dans tous les grands secteurs d'activité, et l'isolement de la Russie dans l'économie mondiale depuis 2014.

La faiblesse de la croissance s'est traduite par la stagnation du revenu des ménages (qui, en 2020, était encore inférieur de 10 % à son niveau d'avant 2014) et par le déclin du niveau d'approbation du gouvernement dans l'opinion. Le premier coup porté à la popularité de Poutine date des suites de l'élection présidentielle de 2018, quand il a réinstallé le gouvernement de Dmitri Medvedev : en 2017, *Ne l'appellez pas Dimon*, le film documentaire du chef de l'opposition Alexeï Navalny, vu par 35 millions de personnes, avait établi la corruption du Premier ministre. Le deuxième coup tient à sa « réforme des retraites » de 2018 qui, en dépit de ses promesses antérieures et sans aucun dédommagement, a augmenté de cinq ans l'âge de départ à la retraite. La réforme a confisqué 840 000 roubles à chaque retraité russe concerné (la pension de retraite moyenne était, en 2018, de 14 000 roubles par mois), soit l'équivalent du PIB annuel par habitant de la Russie.

Le président russe rencontrait une autre difficulté, qui ne s'était pas encore traduite par une baisse de sa popularité, mais dont l'enjeu était crucial. La Constitution n'autorise pas d'effectuer plus de deux mandats présidentiels de suite : il aurait donc dû se retirer à l'issue de son mandat actuel, en 2024. Vladimir Poutine est devenu un président en fin de mandat au moment même où il entamait celui de 2018. Il avait trouvé une solution à ce « problème de 2024 » qui impliquait le Bélarus : si le président Alexandre Loukachenko avait consenti à « intégrer » son pays dans la Russie, Poutine aurait pu affirmer que le nouvel « Etat russe » avait besoin d'une nouvelle Constitution, et un nouveau départ aurait ainsi été donné au décompte des mandats présidentiels. Mais malgré toutes les pressions économiques et autres qu'il a fait peser sur Loukachenko en 2018 et 2019, celui-ci a refusé de jouer le jeu.

Le président russe a alors estimé que 2020 serait une bonne année pour adopter une autre approche : réécrire la Constitution et supprimer la limitation des mandats. Il comptait pour

cela sur le sursaut de popularité qu'il attendait de la célébration du soixante-quinzième anniversaire de la victoire de l'Union soviétique sur l'Allemagne nazie. Il avait invité les dirigeants du monde entier à assister au défilé du jour de la victoire, en mai, et quelques-uns d'entre eux – dont le président français Emmanuel Macron – avaient accepté.

La pandémie et l'aménagement du calendrier électoral en Russie

La pandémie de Covid-19 a bouleversé les plans de Poutine à bien des égards. D'abord et surtout, elle a entraîné une baisse très forte du prix du pétrole, et le confinement a encore ralenti l'activité économique. Au lieu de simplement stagner, la Russie a plongé dans une récession profonde qui a été particulièrement douloureuse pour les petites et moyennes entreprises. Ensuite, la propagation du virus a finalement contraint le Président à reporter le défilé au mois de juin – sans qu'il puisse évidemment compter sur la présence de beaucoup de dirigeants étrangers. Enfin, le vote prévu sur le changement de la Constitution a dû être également repoussé ; compte tenu du faible niveau d'approbation, lui-même lié à la récession économique et à la mauvaise gestion de la pandémie, ce vote aurait nécessité un niveau sans précédent de fraude.

Poutine n'a réagi qu'à contrecœur. Comme il espérait au début de la pandémie pouvoir encore organiser le défilé et le vote dans la foulée, il n'a pas annoncé de confinement complet, mais « des semaines non travaillées avec préservation totale des salaires ». Cependant, contrairement à ce qui était fait dans les pays d'Europe occidentale et aux Etats-Unis, il a décidé de ne pas lancer de plan de soutien massif aux employeurs et aux ménages. Le programme de soutien économique initial s'est limité à 0,3 % du PIB, porté à 3 %, mais pour l'essentiel grâce à des reports d'impôt. Le soutien direct a représenté un peu plus de 1 % du PIB, soit moins qu'aux Etats-Unis.

Faute de soutien économique et de confinement efficace, les mesures visant à ce que les gens restent chez eux ont été peu respectées. D'après les données d'Apple et de Google, les Russes ont continué à travailler et à dîner dehors – bien davantage qu'en Europe, ce qui s'est traduit par un niveau de mortalité élevé. Si les données officielles ne font état que d'un faible nombre de décès liés au virus, les données de la mortalité générale montrent que la pandémie a prélevé un très lourd tribut. La mesure de l'effet causal d'un événement extrême que privilégient les démographes est l'« excès de mortalité » : le niveau de surmortalité pendant l'événement en question, par rapport aux mêmes mois les années précédentes. En juillet 2020, la surmortalité en Russie était de trente mille personnes, soit environ cinq fois plus que le nombre officiel de décès imputables au coronavirus.

Alexeï Rakcha, ancien démographe à l'Agence russe de statistiques, estime que 80 % de la surmortalité de 2020 est due à la Covid-19. Cela signifie que les données officielles divisent le chiffre par quatre. Si l'on en croit les estimations de Rakcha, le virus a coûté à la Russie entre 150 000 et 170 000 décès supplémentaires entre avril et octobre 2020, ce qui place le pays devant les Etats-Unis et la plupart des Etats européens (y compris la France) en nombre de morts par habitant.

Ce résultat catastrophique aurait pu être prévenu par un confinement strict et un programme généreux de soutien économique. Au tout début de l'épidémie, le Fonds national de bien-être, constitué pour les mauvais jours, représentait 11 % du PIB. Le gouvernement aurait donc pu se montrer raisonnablement généreux. Il a pourtant choisi l'austérité : sans doute parce que Poutine préférait faire croire que la pandémie n'était pas très létale. Comme il tenait à organiser son défilé pour célébrer la victoire soviétique de 1945 et à faire voter dès que possible la révision constitutionnelle, il ne pouvait reconnaître la dangerosité du virus. Si l'épidémie était terminée en mai, comme l'affirmait la propagande officielle, pourquoi dépenser les milliards du fonds souverain du pays ?

Le vote constitutionnel s'est finalement tenu au début de l'été (il s'est terminé le 1^{er} juillet). Pourquoi Poutine a-t-il voulu y procéder si tôt ? L'aggravation de la pandémie et l'audience croissante de la chaîne de Navalny sur YouTube représentaient des défis majeurs. Le nombre de décès provoqués par le virus augmentait, et il allait être difficile pour Poutine de nier l'échec du système russe de santé à la fin de 2020.

En juin, les sondages montraient déjà que la moitié des Russes étaient opposés aux amendements constitutionnels proposés. Le gouvernement constata que les opposants avaient des informations concernant la Covid-19 et qu'ils seraient de ce fait peu enclins à aller voter au plus fort de l'épidémie. Organiser le vote aussi tôt que possible pouvait donc être une stratégie payante, et ce fut le cas. La moitié des opposants n'allèrent pas voter, et Poutine gagna 2 contre 1. Il fit aussi procéder à un bourrage des urnes sans précédent – 27 millions de voix – qui conduisit au résultat annoncé de 78 % contre 22 %.

Comme la fraude fut découverte tout de suite, le Kremlin commença à se préoccuper des élections régionales de septembre 2020. L'émission hebdomadaire de Navalny sur YouTube et sa stratégie du « vote intelligent » (consistant à voter pour le candidat de l'opposition le mieux placé face à Russie unie, le parti du pouvoir) pouvaient poser une difficulté majeure.

En 2019, le scrutin avait été difficile pour le gouvernement dans certaines régions, en particulier à Moscou et à Khabarovsk. La stratégie du « vote intelligent » avait été une réponse de Navalny à celle du Kremlin, qui consistait à ne pas enregistrer, de manière illégale, les candidats de l'opposition. La victoire des candidats ainsi élus devait avoir pour effet (1) de montrer que l'opposition était majoritaire et (2) de créer des tensions au sein du régime, affaiblissant la crédibilité du gouvernement aux yeux de ses propres candidats. Aux élections au Parlement de Moscou de 2019, le « vote intelligent » s'était traduit par des manifestations de masse et l'élection de quelques candidats de l'opposition.

A Khabarovsk, il avait eu des résultats encore meilleurs, car Russie unie avait subi une véritable humiliation en n'obtenant que 13 % des suffrages (et deux sièges sur les trente-six du Parlement régional). La plupart des candidats de l'opposition appartenaient au même parti que le gouverneur élu en 2018, Sergueï Fourgal. Ne pouvant tolérer une pareille défaite, le Kremlin avait fait arrêter en novembre 2019 son associé en affaires, et l'avait contraint sous la torture, alors qu'il souffrait d'un cancer, à dénoncer Fourgal¹, qui allait à

¹ Sergueï Fourgal est accusé d'avoir commandité plusieurs meurtres dans les années 2000, qu'il a toujours niés et pour lesquels l'action en justice est prescrite. Il a occupé trois mandats successifs de député à la

son tour être emprisonné en juillet 2020. Les citoyens de Khabarovsk ont réagi à l'arrestation de leur gouverneur en manifestant en masse dans les rues pendant plusieurs mois.

Ces manifestations et la perspective des élections régionales de la mi-septembre 2020 ont pu alimenter les préoccupations du Kremlin face à la popularité croissante de Navalny. Au moment où j'écris ces lignes, on ne sait pas avec certitude pourquoi ce dernier a été empoisonné en août, mais il n'est pas impossible que le Kremlin ait voulu l'empêcher de s'exprimer sur YouTube dans les semaines qui précédaient la tenue du scrutin.

Les conséquences de la pandémie sur l'élection présidentielle au Bélarus

Le régime bélarusse est confronté aux mêmes difficultés : stagnation économique, réaction incompétente à la pandémie, incapacité de contrôler les médias en ligne d'opposition. Quand le président bélarusse s'est présenté pour être réélu, en 2015, il a pu faire valoir des résultats économiques impressionnants : depuis vingt ans qu'il était au pouvoir, le PIB par habitant du pays s'était accru de 5,5 % par an. Ces dernières années cependant, la Russie ayant réduit son appui au régime, la croissance a ralenti jusqu'à atteindre zéro. N'ayant pas les ressources financières permettant un plan économique anti-Covid, Loukachenko a tout simplement choisi de nier la pandémie. De surcroît, son administration a eu recours à une propagande télévisée à l'ancienne, sous-estimant l'importance de réseaux indépendants comme YouTube et Telegram, qui touchent des millions de Bélarusses et ont aidé l'opposition à s'organiser. Comme le montre une enquête réalisée fin septembre par le King's College de Londres et Sociolytics, le passage de la télévision aux sources d'information en ligne a été fortement accéléré par la négation de la maladie par Loukachenko : les citoyens qui cherchaient des informations objectives sur la pandémie ne pouvaient pas la trouver dans les médias officiels².

Ces erreurs économiques et politiques ont joué en faveur du candidat de l'opposition unifiée. Loukachenko contrôle encore l'armée et la police mais une majorité de Bélarusses semblent estimer que son régime est illégitime. Le cas du Venezuela suggère que cette impasse pourrait perdurer des années, mais c'est peu probable. La situation macroéconomique s'aggrave de mois en mois, et à la différence de Maduro, Loukachenko ne dispose pas des revenus du pétrole et de la drogue pour payer ses policiers. Il peut être assisté par la Russie, mais le Kremlin ne semble guère pressé de soutenir un dirigeant qui a fait obstacle à la solution la plus simple du « problème de 2024 ».

La Russie n'a d'ailleurs plus non plus de ressources supplémentaires à dépenser à l'étranger. En réaction à la chute des prix du pétrole et à la récession économique en cours, le gouvernement a révisé à la baisse les projections budgétaires de 2021 ; il prévoit en particulier de diminuer les dépenses en matière d'éducation et de santé. Compte tenu de cette austérité, il serait extrêmement impopulaire qu'il apporte un soutien substantiel au régime bélarusse.

Douma fédérale à partir de 2007 et aucune action n'a été menée contre lui jusqu'à ce qu'il contrevienne aux ordres du Kremlin.

² Samuel Greene, Anna Lyubimtseva, « Coronavirus is really bad news for Belarus President Lukashenka, for unexpected reasons », *The Washington Post*, 12 novembre 2020.

Les perspectives régionales des mesures économiques prises par la Russie

La politique d'austérité de la Russie en 2020 et celle annoncée pour 2021 sont certainement excessives. L'orthodoxie économique suggère d'augmenter plutôt que de réduire les dépenses budgétaires en période de récession ; c'est ce qu'ont fait tous les pays occidentaux pendant la pandémie. Contrairement à la plupart des autres économies émergentes, la Russie en a les moyens : en octobre 2020, son Fonds national de bien-être représentait 12 % du PIB, et compte tenu de son faible niveau de dette souveraine, la Russie peut facilement emprunter quelques points de PIB sur le marché.

Une augmentation substantielle des dépenses budgétaires – pour aider les ménages, les petites et moyennes entreprises et surtout le système de santé publique – permettrait de combattre l'épidémie et de soutenir la reprise économique. Cela améliorerait aussi la popularité du régime. Pourquoi le Kremlin diminue-t-il les dépenses au lieu de les augmenter ? Une des raisons est que Poutine ne se sent toujours pas menacé. Malgré la baisse de son niveau de popularité, celle-ci reste élevée. Contrairement à l'appareil de propagande de Loukachenko, le sien est bien fait et bien financé (le budget des médias d'Etat n'a bien sûr pas été diminué). Jusqu'en décembre, les Russes n'étaient tout simplement pas informés de la surmortalité catastrophique de 2020. Et malgré sa progression impressionnante ces dernières années, la chaîne de Navalny sur YouTube ne touche encore que quelques millions de Russes, pas des dizaines de millions.

Enfin, le régime russe a bénéficié en 2020 des problèmes politiques et économiques de Kiev. Les difficultés de l'Ukraine fournissent depuis longtemps à Poutine un argument pour dire que dans un pays comme la Russie ou l'Ukraine, il n'y a pas d'alternative raisonnable à son mode de gouvernance : une révolution prodémocratique ne produit que des désordres et ne permet ni de se débarrasser de la corruption ni de relancer la croissance économique. En 2020, l'Ukraine – une fois encore – n'a pas réussi à accélérer les réformes ni à montrer par l'exemple qu'une orientation proeuropéenne conduisait à une croissance économique plus forte. Le nouveau président, Volodymyr Zelensky, qui a remporté une écrasante victoire lors des élections présidentielles et législatives de 2019 et nommé un gouvernement réformateur, a changé d'orientation et congédié ce gouvernement dès le début de 2020. Il a aussi remplacé le président, très respecté, de la Banque centrale. La Cour constitutionnelle du pays a jugé que certaines des réformes anticorruption les plus importantes lancées ces dernières années devaient être annulées. Et la performance économique de l'Ukraine a été, ce qui n'a rien d'étonnant, la plus mauvaise de tous les pays postsoviétiques (à l'exception du Kirghizstan, frappé par une grave crise politique).

En ce sens, Poutine peut avoir le sentiment que sa position n'est pas menacée par la crise sanitaire ni par les problèmes économiques en Russie. Il pense donc qu'il est plus sage d'économiser des ressources budgétaires pour le futur, quand il aura vraiment besoin de dépenser beaucoup pour relancer sa popularité. Ce jour n'est pas encore venu, mais il viendra. Si l'on en croit le *World Economic Outlook* du Fonds monétaire international publié en octobre 2020, l'économie russe va continuer à stagner dans les prochaines années. Cela va probablement alimenter un mécontentement croissant.

L'austérité et la stagnation en Russie ont des répercussions négatives sur ses voisins, et pas seulement sur le Bélarus. Comme la Russie est à la fois un important marché à l'exportation et l'acteur principal de l'Union économique eurasiennne, ses autres membres vont retirer de moindres bénéfices de leur appartenance à ladite Union et chercher ailleurs des prêts, des investissements et des marchés. L'alternative évidente à la Russie est la Chine, dont l'initiative des Nouvelles routes de la soie ne couvre pas seulement l'Asie centrale mais aussi l'Europe centrale et orientale. Si la Chine a été touchée la première par la pandémie, elle en est sortie rapidement et est la seule grande économie dont le PIB a eu une croissance positive en 2020. La Russie ne voit pas l'essor de l'influence chinoise en Eurasie d'un bon œil, mais elle ne peut pas y faire grand-chose.

Pour résumer, 2020 a été une mauvaise année tant pour Vladimir Poutine que pour Alexandre Loukachenko – mais bien plus mauvaise pour le second que pour le premier.

Traduit de l'anglais par Christophe Jaquet

Pour citer cet article : Sergeï Guriev, « Ce qui a changé en Russie et au Bélarus en 2020 », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2020/Les Etudes du CERJ*, n° 254-255, février 2021 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].