

**SciencesPo**

CENTRE DE RECHERCHES  
INTERNATIONALES

# LES ÉTUDES DU CERI

N° 235-236 - février 2018

## **REGARDS SUR L'EURASIE L'ANNÉE POLITIQUE 2017**

Sous la direction d'Anne de Tinguy

**LES ANNUELS DES ÉTUDES DU CERI**



*Regards sur l'Eurasie. L'année politique* est une publication annuelle du Centre de recherches internationales de Sciences Po (Ceri) dirigée par Anne de Tinguy. Elle propose des clefs de compréhension des événements et des phénomènes qui marquent de leur empreinte les évolutions d'une région, l'espace postsoviétique, en profonde mutation depuis l'effondrement de l'Union soviétique en 1991. Forte d'une approche transversale qui ne prétend nullement à l'exhaustivité, elle vise à identifier les grands facteurs explicatifs, les dynamiques régionales et les enjeux sous-jacents.

**Pour citer ce volume** : Anne de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2017 / Les Etudes du CERI*, n° 235-236, février 2018 [en ligne, [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## Les auteurs

**Anne de Tinguy** est professeure des universités, Institut national des langues et civilisations orientales (Inalco), et chercheuse au Ceri-Sciences Po.

**Bayram Balci** est chercheur au Ceri-Sciences Po, actuellement directeur de l'Institut français d'études anatoliennes à Istanbul (IFEA).

**David Cadier** est chercheur associé au centre LSE IDEAS de la London School of Economics

**Isabelle Facon** est maîtresse de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) et maîtresse de conférences à l'Ecole polytechnique (département Humanités et sciences sociales).

**Clémentine Fauconnier** est postdoctorante au Centre européen de sociologie et de science politique (EHESS) et chercheuse associée au Centre d'études franco-russe de Moscou.

**Marie-Hélène Mandrillon** est ingénieure CNRS au Centre d'études des mondes russe, caucasien et centre-européen (CERCEC, CNRS/EHESS, PSL).

**Anaïs Marin** est enseignante-chercheuse et *Marie Curie Fellow* au Collegium Civitas (Varsovie).

**Dominique Menu** est responsable du bureau de représentation de BNP Paribas en Ukraine depuis 2004 et couvre également l'Asie centrale. Les propos exprimés dans ce volume n'engagent que lui et ne représentent aucunement l'opinion de BNP Paribas.

**Ioulia Shukan** est maîtresse de conférences à l'Université Paris Nanterre, chercheuse à l'Institut des sciences sociales du politique.

## Remerciements

Les auteurs remercient chaleureusement **Judith Burko**, rédactrice en chef des *Etudes du CERI*, pour son excellent travail d'édition, ainsi que l'**Atelier de cartographie de Sciences Po** qui a réalisé les riches cartes et les graphiques de ce volume.

## Principaux acronymes utilisés dans ce volume

- ♦BERD : Banque européenne pour la reconstruction et le développement
- ♦Cnuced : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
- ♦FMI : Fonds monétaire international
- ♦IDE : Investissements directs étrangers
- ♦OBOR : One road, one belt (en français, NRS : Nouvelle route de la soie)
- ♦OMC : Organisation mondiale du commerce
- ♦ONG : Organisation non gouvernementale
- ♦OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
- ♦OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique Nord
- ♦OTSC : Organisation du traité de sécurité collective
- ♦PEV : Politique européenne de voisinage
- ♦PIB : Produit intérieur brut
- ♦PO : Partenariat oriental
- ♦UE : Union européenne
- ♦UEE : Union économique eurasiennne
- ♦ZES : Zone économique spéciale

## Table des matières

### Introduction

Vers une pérennisation des configurations post-2014 ?

*par Anne de Tinguy* ..... p. 4

### Première partie – L'Eurasie dans l'actualité

L'Ukraine, entre tensions politiques à Kiev et guerre larvée dans le Donbass

*par Ioulia Shukan* ..... p. 11

Le Bélarus dans son environnement régional : changement de paradigme

*par Anaïs Marin* ..... p. 18

Les investissements étrangers en Eurasie :  
quelles tendances ? Quelles dynamiques ?

*par Dominique Menu* ..... p. 24

Perceptions du « phénomène Trump » en Eurasie :  
attentes raisonnées et pragmatisme

*par Isabelle Facon* ..... p. 33

La Turquie, l'Iran et la Russie,  
nouvelles forces de stabilisation du Moyen-Orient ?

*par Bayram Balci* ..... p. 39

### Deuxième partie – L'Eurasie en perspective

Tout changer pour que rien ne change : bilan et perspectives politiques en Russie  
à la veille des élections présidentielles de mars 2018

*par Clémentine Fauconnier*..... p. 45

Les pays d'Europe centrale et l'espace postsoviétique

*par David Cadier* ..... p. 52

Protection de l'environnement et dérèglements climatiques :  
des vulnérabilités mal assumées

*par Marie-Hélène Mandrillon* ..... p. 59

**Table des cartes** ..... p. 66

**N. B. : Tous les adresses des sites internet cités dans ce volume ont été vérifiées en février 2018**

## Vers une pérennisation des configurations post-2014 ?

Anne de Tinguy

Les configurations issues de la crise ukrainienne de 2014 continuent à structurer les évolutions de l'espace postsoviétique. La rupture entre l'Ukraine et la Russie, qui a contraint Moscou à se recentrer sur des projets plus limités qu'elle définit à présent dans un cadre eurasiatique, s'ancre dans l'espace. La conflictualité russo-occidentale marque toujours de son empreinte les rapports avec et entre les Etats de la région, et favorise une réorientation des territoires. Les conflits du Moyen-Orient, la montée en puissance de la Chine et l'imprévisibilité des Etats-Unis de Donald Trump sont d'autres facteurs d'évolution de la région.

### Russie-Ukraine : la rupture s'ancre dans l'espace

Le conflit dans le Donbass a fait depuis 2014 plus de 10 000 morts et 30 000 blessés, près de deux millions de déplacés internes et d'un million de réfugiés. Si la violence a baissé d'intensité depuis les accords de Minsk (2015), elle n'a pas cessé et les négociations sur une sortie de crise dans le format dit de Normandie (Ukraine, Russie, France et Allemagne) sont toujours dans l'impasse. Les initiatives prises par l'administration Trump n'ont pas donné davantage de résultats. L'Ukraine juge toujours inacceptable le règlement prévu à Minsk. Et la Russie reste sur la voie qu'elle a tracée en 2014 : elle n'envisage aucune discussion sur la Crimée et soutient les deux régions séparatistes – on estime à 3 000 le nombre de militaires russes présents sur leur sol<sup>1</sup>. Sa proposition, en septembre 2017, de déployer des forces de maintien de la paix de l'ONU sur la ligne de front et sa décision, en décembre, de se retirer du JCCC (Joint Center for Control and Coordination) russo-ukrainien semblent avant tout destinées à figer la situation. A ce jour, rien ne semble indiquer que le Kremlin ait cessé de penser l'Ukraine en termes de souveraineté limitée, ni qu'il s'oriente vers l'arrêt d'une action hybride qui la déstabilise.

La rupture entre les deux Etats s'aggrave. La Russie ne représentait plus en 2016 que 11,6 % du commerce extérieur de l'Ukraine<sup>2</sup>. Kiev renforce les contrôles à ses frontières avec son voisin (contrôle biométrique des passeports depuis janvier 2018). Entre les territoires séparatistes et le reste du pays, le fossé s'est creusé en février-mars 2017 du fait de la reconnaissance par Moscou de la validité des documents d'identité émis par les séparatistes, du blocus des voies ferrées dans l'est du pays, puis de l'interdiction par Kiev de toute circulation de marchandises au-delà de la ligne de contact.

---

<sup>1</sup> C. Marangé, « Radioscopie du conflit dans le Donbass », *Les Champs de Mars*, n° 29, 2017, p. 20. D'autres estimations du nombre de militaires russes dans le Donbass sont faites, ainsi l'IISS (International Institute for Strategic Studies) retient le chiffre de 6 000 : voir IISS, *The Military Balance 2017*, p. 224.

<sup>2</sup> Source des statistiques de commerce extérieur mentionnées dans cet article : EU DG Trade.

Ce conflit contribue à transformer la société et à forger l'identité ukrainienne. Il a conduit le pays à se doter d'une capacité de défense qu'il n'avait jamais eue, et est à l'origine d'un nouveau groupe social formé par les combattants et anciens combattants du Donbass, très présents sur la scène politique (de source officielle, ils étaient plus de 290 000 en mai 2017)<sup>3</sup>. Il provoque un engagement citoyen de grande ampleur et encourage le processus d'ukrainisation (introduction en mai 2017 de quotas à la télévision et à la radio et restrictions votées en septembre 2017 à l'enseignement en russe). Il favorise la décommunisation et la désoviétisation de l'espace public qui s'inscrivent dans une politique mémorielle soutenue. Depuis 2015, des milliers de bustes de dirigeants soviétiques et de monuments liés au communisme ont été démontés, des dizaines de milliers de toponymes, modifiés. Le terme de « Grande guerre patriotique » est remplacé par celui de « Seconde Guerre mondiale » et la commémoration de la fin du conflit a été fixée au 8 mai (comme en Europe) au lieu du 9 (comme en Russie)<sup>4</sup>.

### **Un espace, deux processus d'intégration**

Dans ce contexte, les deux projets d'intégration, de natures différentes, qui s'offrent aux Etats de la région – l'un impulsé par la Russie et l'autre par l'Union européenne – continuent à la fois à se développer et à se heurter à de sérieuses difficultés.

Le conflit russo-ukrainien n'a pas fait éclater l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) et n'a pas empêché la création en janvier 2015 de l'Union économique eurasiennne, mais il complique un processus d'intégration, déjà complexe, qui ne concerne qu'un nombre limité de pays. L'Azerbaïdjan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan se tiennent toujours à l'écart de ces institutions auxquelles les trois Etats associés à l'UE n'ont pas non plus adhéré. En 2017, l'UEE a enregistré certains progrès : signature d'un nouveau code douanier (qui est soumis à la ratification des Etats membres), élargissement des compétences de la Commission économique (l'organe exécutif de l'Union), négociations commerciales avec plusieurs pays dont l'Inde, l'Iran, la Chine et Singapour, etc<sup>5</sup>. Les Etats membres retrouvent en outre le chemin de la croissance : en octobre 2017, celle de la Russie était estimée par le FMI à 1,8 % pour 2017 et à 1,6 % pour 2018, celles du Kazakhstan, du Kirghizstan et de l'Arménie aux alentours de 3 %, celle du Bélarus à 0,7 %<sup>6</sup>. L'Union économique eurasiennne reste cependant vulnérable. Au cours des deux dernières années, les échanges commerciaux et les flux d'investissements directs étrangers en son sein ont fortement chuté. Les échanges intrazone ne représentaient en 2016 que 6,8 % du commerce extérieur total de ses membres<sup>7</sup>. Et des

---

<sup>3</sup> A. Colin-Lebedev « Les combattants et les anciens combattants du Donbass : profil social, poids militaire et influence politique », *Les Etudes de l'IRSEM*, n° 53, novembre 2017, pp. 71-95.

<sup>4</sup> T. Olszanski, « The great decommunisation. Ukraine's wartime historical policy », *OSW*, n° 65, septembre 2017.

<sup>5</sup> A. Kortunov, I. Timofeev, « Russia's foreign policy : Looking towards 2018 », Moscou, Russian International Affairs Council, report 36/2017.

<sup>6</sup> FMI, *World Economic Outlook*, octobre 2017, pp. 17 et 66 ; en janvier 2018, le taux de croissance de l'économie russe a été revu à la baisse.

<sup>7</sup> J. Vercueil, « La fin de la crise sans les lendemains qui chantent », in A. Dubien (dir.), *Russie. Regards de*

litiges entre les Etats membres, notamment entre le Bélarus et la Russie et entre le Kazakhstan et le Kirghizstan, obèrent la cohésion de l'institution.

Dans le domaine sécuritaire, l'intégration se poursuit dans le cadre de l'OTSC dont la composition est proche de celle de l'UEE (à ses cinq membres s'ajoute le Tadjikistan). Ces dernières années, les moyens opérationnels de l'organisation, qui a fêté le 30 novembre 2017 son quinzième anniversaire, ont été renforcés et les coopérations se sont développées. Mais son action demeure limitée : elle n'a notamment pas pris d'initiative qui permettrait de régler les conflits « gelés ». Et la Russie, qui se présente comme le garant de la stabilité dans la région, en est toujours le « poids lourd », un poids que son opération en Syrie a conforté.

Les actions russes en Ukraine pèsent toujours sur ces processus d'intégration. Au Bélarus, leur impact perdure. Depuis 2014, Minsk éprouve à l'égard de son grand voisin une forte méfiance qui l'a amené à infléchir ses politiques intérieure et extérieure. Le pays cherche à rester neutre, repoussant la demande russe d'installer sur son territoire une nouvelle base militaire, il met en place une politique de « bélarussisation douce » qui vise à conforter son identité et par là sa souveraineté, et opère un rapprochement mesuré, mais significatif avec l'UE<sup>8</sup>. D'autres facteurs, notamment économiques, freinent les évolutions. La Russie est sortie de la récession, mais elle n'a toujours pas mené à bien les réformes structurelles nécessaires à la diversification de son économie. Le résultat est qu'elle n'a pas le dynamisme qui lui permettrait de jouer le rôle de locomotive régionale, et qu'au fil du temps ses parts de marché se sont sensiblement réduites : en 2016, elle ne restait le premier partenaire commercial que du Bélarus, de l'Arménie et du Tadjikistan et ne représentait plus qu'entre 7,2 % (Turkménistan) et 20,5 % (Kazakhstan) du commerce des autres pays de la zone.

En dépit des multiples crises qu'elle traverse depuis quelques années, l'Union européenne continue à exercer une forte attraction en Eurasie. L'intégration dans l'espace européen des trois pays – l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie – avec lesquels elle a signé en 2014 des accords d'association, désormais ratifiés par tous les Etats membres, se poursuit. Les accords de libre-échange complet et approfondi sont progressivement mis en œuvre. Et la réorientation commerciale de ces Etats se confirme. En 2016, l'UE représentait 40,6 % du commerce extérieur de l'Ukraine (la Russie 11,6 %), 54,7 % de celui de la Moldavie (la Russie 12,7 %), 28,8 % de celui de la Géorgie (la Russie 7,5 %). Elle était par ailleurs le premier partenaire de deux Etats membres de l'UEE, la Russie et le Kazakhstan – elle représentait respectivement 42,8 % et 39,2 % de leurs échanges extérieurs –, et de l'Azerbaïdjan. L'intégration à l'espace européen des trois Etats associés à l'UE progresse de surcroît dans le domaine de la circulation et des migrations. Après les Moldaves en 2014, en 2017 les Géorgiens et les Ukrainiens ont été exemptés de visa pour se rendre dans l'Union pour de courts séjours. Celle-ci est d'autre part l'une des premières destinations de ceux qui partent à l'étranger pour étudier ou travailler.

Avec son soutien et celui des organisations financières internationales, et sous la pression à des degrés divers des sociétés civiles, ces trois pays ont engagé un processus de réformes

---

*l'Observatoire franco-russe 2017*, Paris, L'Inventaire, 2017, p. 135.

<sup>8</sup> Voir le chapitre d'Anaïs Marin dans ce volume, et P. Rudkouski, « Soft belarusianisation. The ideology of Belarus in the era of the Russian-Ukrainian conflict », *OSW Commentary*, n° 253, 3 novembre 2017.

qui conditionne leur rapprochement avec l'UE. En Ukraine, après celles de la police et de l'armée, sont intervenues celles sur la décentralisation, la santé et l'éducation. Et des mesures ambitieuses sont prises pour lutter contre la corruption. Grâce aux efforts faits dans le domaine économique, le pays est sorti de la récession : son taux de croissance (-9,9 % en 2015) est estimé par le FMI à 2 % en 2017 et à 3,2 % en 2018. Résultat des politiques menées depuis plusieurs années, la Géorgie est au 9<sup>e</sup> rang des 190 Etats classés par la Banque mondiale dans *Ease of Doing Business 2018* et au 44<sup>e</sup> rang des 176 étudiés par Transparency International.

Mais la voie de la réforme n'est pas un fleuve tranquille. L'Ukraine connaît depuis plusieurs mois de vives tensions politiques, l'opposition reprochant entre autres au président Porochenko d'avancer trop lentement dans ce sens, voire d'entraver certaines des réformes, notamment la lutte contre la corruption. De fait, l'Ukraine n'est qu'au 76<sup>e</sup> rang dans *Ease of Doing Business 2018* et au 131<sup>e</sup> dans l'« Index 2016 » de Transparency International. Dans deux classements sur la compétitivité et l'innovation, la Géorgie est en recul de plusieurs points par rapport à l'index précédent. La Moldavie connaît quant à elle une situation singulière de cohabitation depuis l'élection à la présidence en novembre 2016 d'Igor Dodon, socialiste favorable à un rapprochement avec la Russie et l'UEE que le pays a rejointe en avril 2017 en tant qu'observateur. Si ses intérêts économiques se situent nettement dans la coopération avec l'UE, les élections législatives de 2018 ne sont pas acquises d'avance aux forces pro-européennes aujourd'hui au pouvoir. Les évolutions sont, on le voit, complexes, et les résultats de l'approche adoptée par l'Union européenne, ambivalents.

### **(Re)configurations internationales en cours**

La crise en Ukraine contribue aux (re)configurations internationales en cours. La montée en puissance de la Chine et les conflits au Moyen-Orient en sont les autres grands facteurs structurants. Depuis 2014, la conflictualité russo-occidentale est à l'origine d'une nouvelle donne qui se répercute en Eurasie. Dans les pays européens, en particulier dans les Etats baltes et en Pologne, et aux Etats-Unis, la Russie est à nouveau perçue, selon les cas et à des degrés divers, comme un défi, un risque ou une menace<sup>9</sup>. A Moscou, les Etats-Unis sont accusés de déstabiliser le système international, et l'UE d'être hostile à la Russie. Des coopérations nées d'intérêts communs perdurent. L'Union européenne reste, on l'a vu, de loin le premier partenaire économique et commercial de la Russie, et le dialogue politique n'a jamais été interrompu. Mais les tensions dominent les relations. En 2017, les sanctions à l'encontre de la Russie ont été prorogées par l'UE comme par les Etats-Unis. L'élection de Donald Trump n'a pas débouché sur une amélioration des relations entre Moscou et Washington, et les soupçons d'ingérence russe dans le processus électoral américain tout comme la décision du président Trump en décembre 2017 d'autoriser la livraison d'armes létales à l'Ukraine la rendent improbable dans un avenir proche. Entre l'est et l'ouest de

---

<sup>9</sup> Sur la perception de la « menace russe » aux Etats-Unis, voir US Senate, Committee on Foreign Relations, « Putin's asymmetric assault on democracy in Russia and Europe : Implications for US National Security », 10 janvier 2018.



l'Europe, une nouvelle ligne de fracture stratégique se dessine, l'Alliance atlantique réagissant à la politique russe en renforçant sa présence sur sa frontière orientale et en demandant aux Etats membres d'augmenter leurs budgets de défense.

La progression de l'influence chinoise en Eurasie a été spectaculaire ces dernières années. Aujourd'hui la tendance est à la diversification. Bien qu'en net recul au Kazakhstan et au Tadjikistan, les positions de la Chine restent très fortes en Asie centrale – en 2016, elle était le premier partenaire commercial du Turkménistan (elle représentait 44 % de son commerce extérieur et 69,6 % de ses exportations), du Kirghizstan et de l'Ouzbékistan. L'élément nouveau est que la menace terroriste à laquelle elle est confrontée (recrudescence depuis 2013 des attentats sur son territoire et à l'étranger) et l'instabilité de son voisinage (Afghanistan) la conduisent à se préoccuper davantage de la protection des investissements effectués et à venir, notamment dans le secteur énergétique et dans le cadre du projet OBOR. La signature en septembre 2016 d'un accord avec le Tadjikistan sur la construction de onze avant-postes sur la frontière tadjiko-afghane et l'attention accrue portée à la Conférence pour l'interaction et les mesures de confiance en Asie (CICA), forum qu'elle préside jusqu'en 2018, sont des manifestations de sa volonté d'être désormais acteur de la coopération sécuritaire régionale<sup>10</sup>. Le partenariat russo-chinois contribue à une réorientation d'une partie de l'Eurasie vers l'Asie et tient toujours une place centrale dans la stratégie globale du Kremlin. Le projet de « grand partenariat eurasiatique ouvert à tous les Etats d'Asie et d'Europe » développé par Vladimir Poutine le 17 juin 2016 à Saint-Pétersbourg, a pris le pas sur celui très présent dans les années 2000 d'une « grande Europe sans ligne de partage ». S'il est un indéniable succès de la politique étrangère du Kremlin, ce partenariat reste ambivalent. Face à la Chine, la Russie est de moins en moins dans une position d'égal à égal. De surcroît, si les enjeux géopolitiques, économiques et commerciaux de leur relation sont essentiels pour Moscou, ils le sont beaucoup moins pour Pékin.

Une autre réorientation, de nature différente, s'opère vers le Moyen-Orient. Celui-ci est au cœur de l'action extérieure de la Russie qui a réussi en quelques années à revenir dans cette région sur le devant de la scène. Mais pour des raisons liées à la guerre civile en Syrie, à la lutte contre Daech, à la montée de l'islam radical et du terrorisme, à l'instabilité en Afghanistan, il tient une place croissante dans les préoccupations des Etats de l'Eurasie. « Le terrorisme international et l'extrémisme » ont été désignés le 30 novembre 2017 par les Etats membres de l'OTSC comme la première des menaces auxquelles ils sont confrontés<sup>11</sup>. Le retour de combattants russes, centra-asiatiques et autres, qui étaient partis rejoindre l'« Etat islamique » (ils sont estimés à plusieurs milliers) inquiète les gouvernements des pays de la région, qui sont des cibles pour des groupes djihadistes venant du Moyen-Orient. La Russie a à nouveau été victime d'attentats en 2017 (à Saint Pétersbourg en avril et en décembre).

\*

\* \*

---

<sup>10</sup> M. Julienne « Le défi terroriste : enjeu de sécurité nationale et déterminant de la politique régionale », in Alice Ekman (dir.), *La Chine dans le monde*, CNRS Editions, à paraître, 2018.

<sup>11</sup> Voir le texte de la déclaration sur <http://www.odkb-csto.org> ; voir également A. Borshchevskaya, « Russia's goals go beyond Damascus », *Middle East Quarterly*, hiver 2018, pp. 1-3.



Plus le temps passe, plus la rupture russo-ukrainienne marque l'Eurasie de son empreinte. Elle confirme la fragmentation de cet espace, contraint la Russie à limiter ses ambitions dans la région, encourage une réorientation d'une partie de l'Eurasie vers l'Union européenne et d'une autre vers l'Asie, favorise l'influence d'acteurs extérieurs à la zone, etc. Elle n'est pas le seul facteur de structuration de cet espace dont l'avenir dépendra grandement des évolutions économiques, mais elle fait partie des « forces profondes » qui influent sur la définition des rapports internationaux dans la région.

## L'Eurasie



**Pour citer cet article :** Anne de Tinguay, « Vers une pérennisation des configurations post-2014 ? », *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2017 / Les Etudes du CERi*, n° 235-236, février 2018 [en ligne : [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

Première partie

# L'Eurasie dans l'actualité

## **L'Ukraine, entre tensions politiques à Kiev et guerre larvée dans le Donbass** *par Ioulia Shukan*

Quatre ans après la révolution de Maïdan (2013-2014), l'Ukraine vit à l'heure d'un nouveau bras de fer entre le pouvoir et son opposition. L'issue de cette confrontation, révélatrice d'une profonde crise de légitimité et de déceptions accumulées, est incertaine. Un conflit armé de basse intensité, mais ravageur et meurtrier, se poursuit dans le Donbass. Alors qu'aucune porte de sortie ne se dessine pour le moment, la guerre entraîne de profonds changements dans la société ukrainienne.

### **Pouvoir et opposition en ordre de bataille en vue des élections générales de 2019**

Un an et demi avant les élections générales de 2019, le président Porochenko et son opposition mesurent leurs forces. Le chef de l'Etat a nommé au poste de Premier ministre un de ses proches, Volodymyr Hroïzman. Et il s'applique, depuis 2016, à renforcer ses positions au détriment d'autres institutions, esquissant, d'après certains, la menace d'un retour à l'autoritarisme<sup>1</sup>. A titre d'exemples, Iouri Loutsenko a été promu au poste de procureur général alors qu'il n'a aucun diplôme en droit ; la réforme de la justice en cours donne jusqu'en 2019 au chef de l'Etat le pouvoir de nommer les juges ; et le Parlement ayant annulé en novembre 2017 le concours obligatoire pour le recrutement des responsables des administrations locales, ceux-ci seront désormais désignés par le président.

Le pouvoir du chef de l'Etat est cependant limité. Il l'est au sein du gouvernement, le contrôle du puissant ministère de l'Intérieur, conduit depuis 2014 par Arsen Avakov, échappant à son autorité. Il l'est aussi à la Rada suprême. Le gouvernement, qui s'appuie sur une coalition réunissant le Bloc Petro Porochenko (BPP – 138 sièges sur 424 pourvus<sup>2</sup>) et ses alliés du Front du peuple (81 sièges), est minoritaire au Parlement, ce qui l'oblige à construire des majorités *ad hoc* pour chaque vote, en s'alliant avec les groupes parlementaires oligarchiques issus du Parti des régions de Viktor Ianoukovitch, ancien président déchu, réfugié en Russie.

Face à l'affirmation du pouvoir présidentiel, une opposition hétéroclite a vu le jour. Elle rassemble d'abord dans l'arène parlementaire le parti réformateur Samopomich du maire de Lviv Andriï Sadovyï (25 sièges), le Parti radical d'Oleh Liachko (20 sièges) et Batkivchtchina de Ioulia Timochenko (20 sièges), trois ex-alliés de Porochenko. Cette opposition réunit aussi dans la rue des activistes de la société civile, des organisations ultranationalistes et des vétérans du conflit armé dans le Donbass, tous déçus par le pouvoir et les stratégies de

---

<sup>1</sup> M. Minakov, « Restructuring the power vertical : The authoritarian threat in Ukraine », 29 juin 2017, <https://www.opendemocracy.net/od-russia/mikhail-minakov/reconstructing-power-vertical-authoritarian-threat-in-ukraine>

<sup>2</sup> 26 sièges correspondant aux circonscriptions en territoires séparatistes n'ont pas été pourvus. La majorité absolue reste cependant fixée à 226 voix sur les 450.

prédation de ses représentants. La frange la plus radicale de l'opposition est emmenée par Mikheil Saakashvili, ex-président géorgien, ancien allié de Porochenko, gouverneur d'Odessa pendant près d'un an et demi entre 2015 et 2016. Elle a installé, depuis octobre 2017, un campement de tentes sur la rue Hrouchevski, face à la Rada suprême, en plein cœur de Kiev, pour dénoncer la corruption au sommet de l'Etat et exiger la destitution de Porochenko.

Cette mobilisation protestataire, qui est perçue par la population comme un conflit de pouvoir, peine cependant à attirer plus de 5 000 à 10 000 participants lors de ses rassemblements. Le message anticorruption du mouvement, tout comme sa demande radicale de destitution, cadrent en outre peu avec les préoccupations quotidiennes de la population dans un contexte tendu, marqué par la guerre et des mesures d'austérité. D'après l'enquête réalisée à l'automne 2017 par les instituts de sondages KMIS, Sotsis et le centre Razoumkov, le conflit armé vient en tête de leurs inquiétudes (51,3 %), devant la hausse des prix et des tarifs (37 %), le bas niveau des salaires et des retraites (36 %), le chômage (27,1 %) et enfin la corruption (22,9)<sup>3</sup>. Néanmoins les autorités redoutent la détermination de Saakashvili, déchu à l'été 2017 de la nationalité ukrainienne qui lui avait été accordée deux ans plus tôt, et de ses alliés.

### **Les réformes au cœur du débat politique**

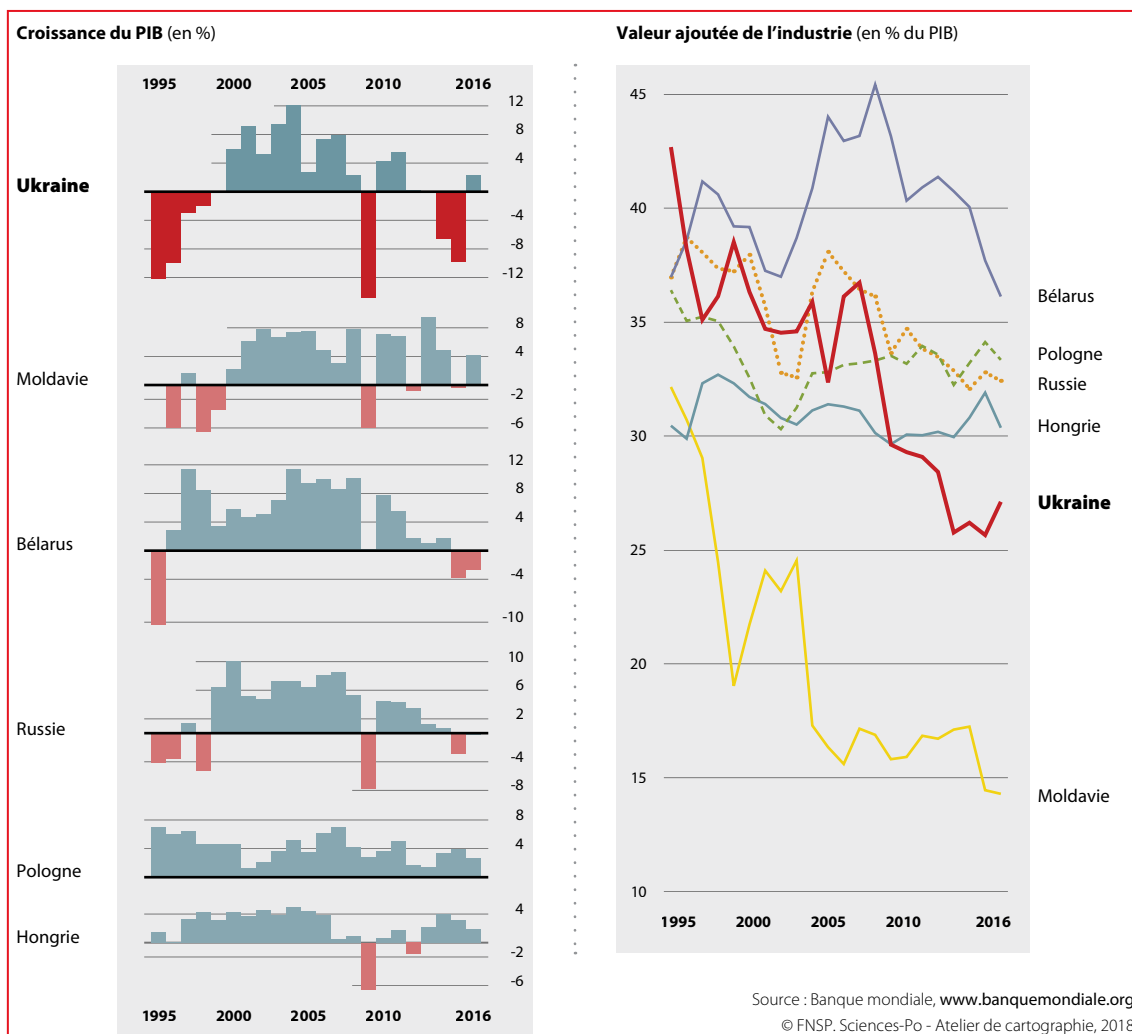
Ce que l'opposition reproche tout particulièrement à Porochenko, c'est son manque de détermination à mener de front les réformes structurelles, notamment la lutte contre la corruption qui n'avance que par à-coups et sous la pression conjointe de partenaires occidentaux et de la société civile ukrainienne.

Engagée depuis 2014 sur la voie de profondes transformations, l'Ukraine a pourtant réalisé des efforts de modernisation et de transparence sans précédent : réformes de la police et de l'armée, création de la plate-forme électronique Prozorro (« transparent » en ukrainien) pour la passation des marchés publics, ou d'agences spécialisées comme le Bureau national de lutte anticorruption (NABU) et le Parquet anticorruption (SAP). Indépendantes, ces deux agences ont visé des personnalités qui bénéficiaient jusque-là d'une totale impunité : des députés du BPP et du Front du peuple patronnant l'extraction, illégale et ravageuse pour l'environnement, de l'ambre au nord-ouest du pays, Roman Nassirov, l'ancien chef du service fiscal soupçonné de favoritisme, ou encore Oleksandr Avakov, fils du puissant ministre de l'Intérieur... La mise en ligne, à l'automne 2016, des déclarations de patrimoine de près de 50 000 officiels, dont le président, des juges et des agents publics, est un autre coup dur porté à une corruption endémique. On a ainsi appris l'existence de fortunes personnelles colossales dans un pays où le salaire moyen se situe autour de 240 euros et qui vit d'une assistance financière massive (15 milliards d'euros accordés par le Fonds monétaire international). L'Agence pour la prévention de la corruption (NAZK) est depuis censée passer au crible ces déclarations afin de détecter des faits de corruption, de trafic d'influence ou de prise illégale d'intérêts.

---

<sup>3</sup> Voir [http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg\\_files/press\\_prezent\\_ua\\_0001.pdf](http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/press_prezent_ua_0001.pdf)

**Figure 1**  
**L'Ukraine et ses voisins : croissance économique et poids de l'industrie (1995-2016)**



Le pays poursuit également, conformément à l'exigence des bailleurs de fonds internationaux, une importante restructuration de l'économie qui passe par la maîtrise du déficit budgétaire (2,2 % du PIB en 2016), une politique monétaire plus rigoureuse ou encore la réforme des retraites<sup>4</sup>. Le régime « sans visa » consenti aux Ukrainiens depuis juin 2017 lors de leurs déplacements dans l'Union européenne est la meilleure reconnaissance de l'ampleur des changements engagés.

Face à cette remise en cause tous azimuts, le pouvoir essaie de saborder le travail indépendant des agences anticorruption. Le parquet général a lancé, en novembre 2017, des poursuites criminelles à l'encontre du directeur de NABU, Artioum Sytnik. Il a également révélé l'identité de certains de ses agents travaillant sous couverture. Il entrave enfin la création d'une cour anticorruption spécialisée, alors que les tribunaux ordinaires bloquent les dossiers déjà instruits.

<sup>4</sup> D. Clark, « Ukraine's economy has turned a corner », *Financial Times*, 5 juillet 2017.

## « Ni guerre ni paix » à l'est de l'Ukraine

Alors que la confrontation entre pouvoir et opposition a lieu dans les rues de Kiev, une guerre de positions se poursuit dans le Donbass entre les forces ukrainiennes et les troupes séparatistes appuyées par Moscou. Les accords de Minsk II de février 2015 – un accord de cessez-le-feu et un plan de règlement du conflit en treize points<sup>5</sup> – ont permis de geler la ligne de contact, tracée au fil des combats. Les violations de cessez-le-feu se comptent cependant par milliers, d'après les rapports de la mission d'observation de l'OSCE<sup>6</sup>.

L'essentiel des opérations militaires se limite à des bombardements à la tombée de la nuit et à des avancées ou des reculs limités dans la zone grise qui sépare les parties en conflit. Les deux armées réalisent de brèves incursions dans cette zone afin de tester les forces ennemies, mais aussi pour occuper quelques centaines de mètres supplémentaires et améliorer leurs positions tactiques. A la faveur de cette stratégie de grignotage de part et d'autre, la zone grise, initialement large de près d'un kilomètre, s'est réduite à 200-300 mètres sur certains tronçons, ce qui accroît le risque d'hostilités. Cette stratégie dessine également la carte des zones de tension, permanente depuis 2015, autour de plusieurs positions respectivement ukrainiennes et séparatistes : Vodiane/Pikuzy au sud de la région de Donetsk, Marinka/Oleksandrivka ou Avdiivka/Yasynouvata au centre, Svitlodarsk/Debaltseve à la jonction entre les territoires de Donetsk et de Louhansk, ou encore Krymske dans la région de Louhansk.

Ces combats sporadiques, meurtriers et ravageurs, alourdissent le bilan des victimes : 10 100 morts et près de 30 000 blessés depuis le début du conflit en 2014. Selon le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies, environ 3,4 millions de résidents du Donbass requièrent une assistance humanitaire<sup>7</sup>. Le quotidien des civils résidant dans la zone de cinq kilomètres de part et d'autre de la ligne de contact – 200 000 personnes du côté gouvernemental et 600 000 du côté séparatiste – est particulièrement précaire. Exposées à des bombardements systématiques et coincées entre des zones infectées de mines et autres restes explosifs de guerre, ces populations vivent dans l'insécurité physique permanente<sup>8</sup>. Elles souffrent également de coupures régulières d'électricité, de gaz, d'eau et de chauffage. Elles se retrouvent enfin avec peu ou pas d'accès à des services administratifs, bancaires ou de santé, mais aussi sans emploi<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Sur le plan militaire, ces accords stipulent la création d'une zone démilitarisée et le retrait des armes lourdes de chaque côté de la ligne de contact. Sur le plan politique, ils supposent la reconnaissance d'un statut spécial du Donbass par le Parlement ukrainien, le vote d'une loi d'amnistie et l'organisation d'élections locales. Enfin, sur le plan humanitaire, ils prévoient des échanges de prisonniers.

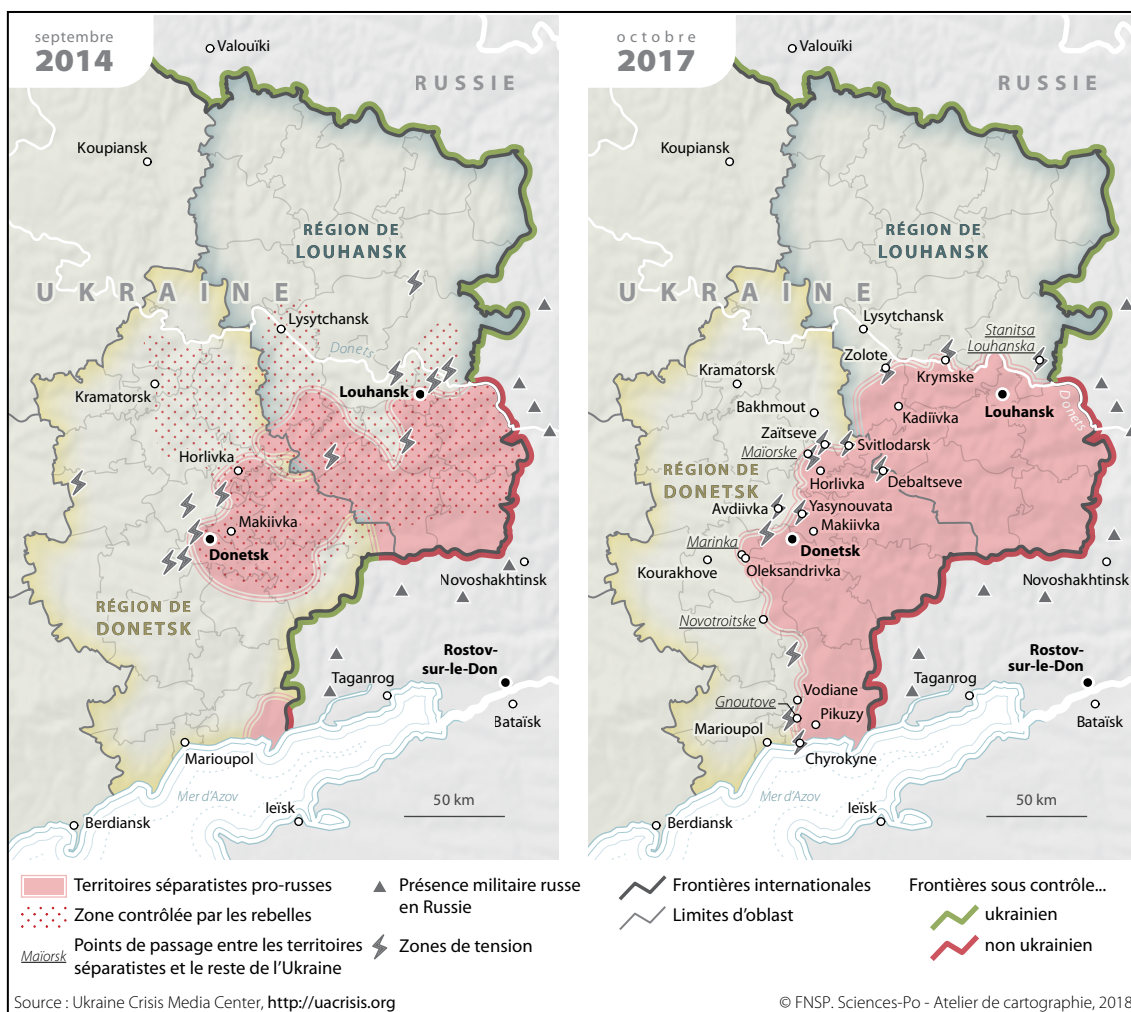
<sup>6</sup> <http://www.osce.org/ukraine-smm/reports>

<sup>7</sup> Pour plus de détails, voir [https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/ukraine\\_-\\_humanitarian\\_bulletin\\_issue\\_22\\_-\\_sep-oct\\_2017.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/ukraine_-_humanitarian_bulletin_issue_22_-_sep-oct_2017.pdf)

<sup>8</sup> OSCE, « Civilian casualties in Eastern Ukraine 2016 », <http://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/342121>

<sup>9</sup> REACH, « Situation overview : Area based assessment in government controlled areas within 5 km of the line of contact », juillet 2017, [http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach\\_ukr\\_situation\\_overview\\_aba\\_overview\\_july\\_2017\\_0.pdf](http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach_ukr_situation_overview_aba_overview_july_2017_0.pdf)

**Figure 2**  
**Occupation du Donbass (2014-2017)**



Le processus de paix dans le cadre des accords de Minsk II est au point mort, notamment en raison de désaccords persistants entre Kiev et Moscou quant à leur interprétation. Les responsables ukrainiens conditionnent la réintégration politique du Donbass à des avancées sensibles en matière de sécurité et de démilitarisation, ainsi qu'au déploiement d'une force d'interposition internationale sur les quelque 400 kilomètres de la frontière russo-ukrainienne qui échappent à leur contrôle. Le Kremlin place le règlement politique du conflit comme un préalable à toute avancée sécuritaire. Kiev refuse aussi l'organisation d'un scrutin régional « au rabais » par les autorités des Républiques auto-proclamées de Donetsk et de Louhansk, de même qu'une amnistie préalable et large, ce qui est contraire aux exigences des chefs séparatistes et de Moscou.

La réintégration du Donbass, telle qu'elle est prévue par Minsk II, est en outre contestée à la Rada suprême par le Parti radical, Samopomich et Batkivchtchina<sup>10</sup>. Leurs leaders

<sup>10</sup> I. Shukan, « La réintégration politique du Donbass en Ukraine est-elle vouée à l'échec ? », *Les Champs de Mars*, n° 29, 2017, pp. 195-203.



préconisent le gel du conflit ainsi que la reconnaissance de la Russie comme « pays agresseur »<sup>11</sup>. Deux députés de Samopomych ont été durant l'hiver 2017 les initiateurs du blocus des voies ferrées de l'est de l'Ukraine, qui visait à empêcher le passage de convois de charbon des territoires séparatistes vers l'Ukraine. Ce blocus a reçu l'appui de nombreux anciens combattants qui assimilent à de la trahison « ce commerce dans le sang » qui permet aux séparatistes de financer leurs efforts de guerre.

Face à l'incapacité des forces de sécurité de briser le blocus, le président Porochenko a interdit, le 15 mars 2017, toute circulation de marchandises au-delà de la ligne de contact. Cette décision est aussi intervenue après l'annonce de la nationalisation par les Républiques auto-proclamées d'une quarantaine d'industries locales, notamment des mines de charbon qui fournissent les centrales électriques ukrainiennes. Le divorce commercial avec le Donbass a provoqué la rupture des chaînes de production métallurgique, obligeant l'Ukraine à importer du charbon d'Afrique du Sud. Il lui aurait coûté près de 1 % de PIB et un million de dollars de taxes non perçues<sup>12</sup>. Depuis, les relations entre l'Ukraine et ses territoires séparatistes ne tiennent qu'à la traversée de la ligne de contact par près de 700 000 personnes par mois, ou encore à quelques interdépendances en matière d'approvisionnement en eau ou en électricité.

Les négociations entre le diplomate Kurt Volker, représentant spécial pour l'Ukraine de l'administration Trump, et Vladislav Sourkov, éminence grise du Kremlin, sont elles aussi dans l'impasse. Les désaccords portent notamment sur le périmètre de l'éventuel déploiement d'une force de maintien de la paix dans la région (le long de la ligne de contact ou sur tous les territoires contrôlés par les séparatistes et la frontière russo-ukrainienne).

### **Une société remodelée par le conflit armé**

Dans ce contexte de « ni guerre ni paix », l'engagement citoyen se prolonge dans la continuité de la mobilisation d'hommes et de femmes ordinaires sur la place Maïdan<sup>13</sup>. De nombreuses initiatives privées aident toujours les appareils étatiques à gérer les conséquences du conflit armé. Certains de ces réseaux, comme Station Kharkiv qui apporte une assistance aux près de 1,6 million de personnes déplacées en interne dans la région de Kharkiv, se sont professionnalisés et agissent localement en relais d'organisations humanitaires internationales. D'autres, comme les initiatives de prise en charge des militaires blessés dans des hôpitaux publics de Kharkiv, Kiev, Dnipro ou Odessa, continuent à fonctionner bénévolement, à partir de la collecte de dons.

---

<sup>11</sup> La Rada suprême a adopté, le 18 janvier 2018, une nouvelle loi reconnaissant la Russie comme agresseur. Elle a, en outre, autorisé l'armée à prendre la direction des opérations militaires dans le Donbass, alors que celles-ci relevaient jusque-là du Service de sécurité d'Ukraine et étaient qualifiées d'opérations antiterroristes.

<sup>12</sup> S. Gobert, « Donbass blockades : Quo vadis ? », <https://nouvellesest.com/2017/03/14/donbass-blockades-quo-vadis/>

<sup>13</sup> I. Shukan, *Génération Maïdan. Vivre la crise ukrainienne*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2016.

L'accompagnement des anciens combattants dans leurs efforts de réinsertion fait également l'objet d'initiatives conjointes publiques et privées<sup>14</sup>. Ce retour à la vie civile de quelque 290 000 vétérans – chiffre avancé par les sources officielles en mai 2017 – est un défi majeur pour la société ukrainienne. Animés par une grande loyauté envers leur pays, mais aussi par une profonde méfiance à l'égard des élites politiques et des institutions étatiques, certains d'entre eux s'impliquent politiquement, notamment en manifestant ; d'autres prennent en main le maintien de l'ordre, en remplaçant la police. Cette expression active de leur citoyenneté éveille cependant des craintes quant à une éventuelle instrumentalisation de leurs capacités à user de la force.

Le conflit armé a aussi favorisé un travail de construction identitaire marqué issu de la cristallisation de l'image de la Russie en pays agresseur et de la volonté de prendre des distances, individuelles et collectives, avec elle. Ce travail se fait notamment autour de l'affirmation de l'ukrainien comme langue d'Etat dans un pays où le bilinguisme ukrainien-russe, même passif, était de règle jusque-là. Cette promotion de l'ukrainien se fait « par en haut » avec l'introduction, en mai 2017, de quotas dans les programmes des chaînes de télévision et des radios nationales, dont 75 % doivent être désormais proposés en ukrainien. Elle se fait aussi par le biais d'une politique linguistique assimilationniste : la réforme de l'éducation prévoit à l'horizon 2020 le passage de l'enseignement secondaire à l'ukrainien ; quelques matières pourront être enseignées en langues natives (tatar, gagaouze) ou de l'Union européenne, mais elles ne pourront l'être que marginalement en russe. Cette mesure discriminatoire à l'égard des russophones a été critiquée par la commission de Venise du Conseil de l'Europe qui, tout en reconnaissant la légitimité de l'affirmation linguistique, préconise des réaménagements pour le russe<sup>15</sup>. Enfin, cette association du russe à la langue de l'agresseur contribue à une dérussification « par en bas » avec des changements, lents mais certains, de pratiques linguistiques : si le passage du russe à l'ukrainien reste difficile pour beaucoup de russophones – qui représentent près de 25 % de la population contre 49,5 % d'ukrainophones et 23,7 % de bilingues actifs –, ils semblent néanmoins de plus en plus enclins à choisir des livres, des chaînes de télévision ou des sites internet dans la langue nationale<sup>16</sup>. Cette tendance à l'homogénéisation linguistique et identitaire contribue à creuser le fossé entre les territoires sous le contrôle des séparatistes prorusses et le reste du pays.

---

<sup>14</sup> A. Colin Lebedev, « Les combattants et les anciens combattants du Donbass : profil social, poids militaire et influence politique », *Etudes de l'IRSEM*, n° 53, novembre 2017, pp. 71-95.

<sup>15</sup> Voir [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)030-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)030-e)

<sup>16</sup> V. Kulyk, « Ukrainians are ready to shed the legacy of Soviet russification », *Kyiv Post*, 6 octobre 2017, <https://www.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/volodymyr-kulyk-ukrainians-ready-shed-legacy-soviet-russification.html>

**Pour citer cet article :** Ioulia Shukan, « L'Ukraine, entre tensions politiques à Kiev et guerre larvée dans le Donbass », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2017 / Les Etudes du CERI*, n° 235-236, février 2018 [en ligne : [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## **Le Bélarus dans son environnement régional : changement de paradigme par Anaïs Marin**

La situation d'entre-deux du Bélarus, enclavé entre la Russie et l'Union européenne, détermine sa marge de manœuvre en matière de politique étrangère. Depuis les années 1990, elle consiste en un habile jeu d'équilibriste destiné à obtenir de la Russie une rente de situation pour financer la croissance économique du pays. Cela a impliqué quelques concessions – soutenir les initiatives russes de réintégration de l'espace postsoviétique par exemple – et un savant recours au chantage : les relations avec Bruxelles et Washington, même limitées, ont surtout servi au régime à « faire chanter » Moscou.

Les bouleversements causés par les actions russes en Ukraine depuis 2013-2014 ont singulièrement modifié la donne<sup>1</sup>. En quelques années, les rôles semblent s'être inversés : les relations de Minsk avec les démocraties occidentales se normalisent, tandis que le torchon brûle avec Moscou. Un tel revirement n'est pas sans précédent. Après la guerre russo-géorgienne d'août 2008, l'UE avait invité le Bélarus à participer au Partenariat oriental. En représailles, Moscou avait réduit son soutien à Minsk, avant de le renouveler lorsque la violente répression des manifestations postélectorales du 19 décembre 2010 avait valu au Bélarus le rétablissement des sanctions occidentales. La levée de celles-ci en février 2016 a inauguré un changement de paradigme que confirme la crise actuelle dans les relations du Bélarus avec la Russie.

Si les brouilles entre les deux pays sont récurrentes, celle qui a commencé en janvier 2016 s'est avérée plus profonde, durable et multiforme. Et on note un net durcissement du ton de tous ceux qui incarnent la politique étrangère russe<sup>2</sup>. Confronté à des pressions hybrides, le régime d'Alexandre Loukachenka parvient encore à louvoyer, consolidant même son image de dernier rempart protégeant la souveraineté du Bélarus contre les appétits russes. Mais pour combien de temps encore ?

### **A l'ouest, normalisation en vue**

Après vingt années d'(auto) isolement par rapport à l'Union européenne, Alexandre Loukachenka peut considérer le revirement en cours dans ses relations avec Bruxelles comme une victoire personnelle. Suspendues en octobre 2015, les sanctions européennes, qui frappaient 245 particuliers et 32 entreprises, ont été partiellement levées en février 2016. Le régime n'a pas rempli les conditions initialement posées, mais l'UE s'est satisfaite de concessions *a minima* : la libération de six prisonniers politiques en août 2015, la tenue du scrutin présidentiel du 11 octobre suivant sans protestations ni répression et la promesse que les élections législatives

---

<sup>1</sup> I. Shukan « La Biélorussie après la crise ukrainienne : une prudente neutralité entre la Russie et l'Union européenne ? », *Etudes de l'IRSEM*, n° 50, mars 2017.

<sup>2</sup> A. Leukavets « Belarus-Russia relations in 2017 : Behind the curtain of the long-lasting drama », *Russian Analytical Digest*, n° 206, 12 septembre 2017 ([www.css.ethz.ch/en/publications/rad.html](http://www.css.ethz.ch/en/publications/rad.html)).

**Figure 1**  
**Le Bélarus dans son environnement régional**



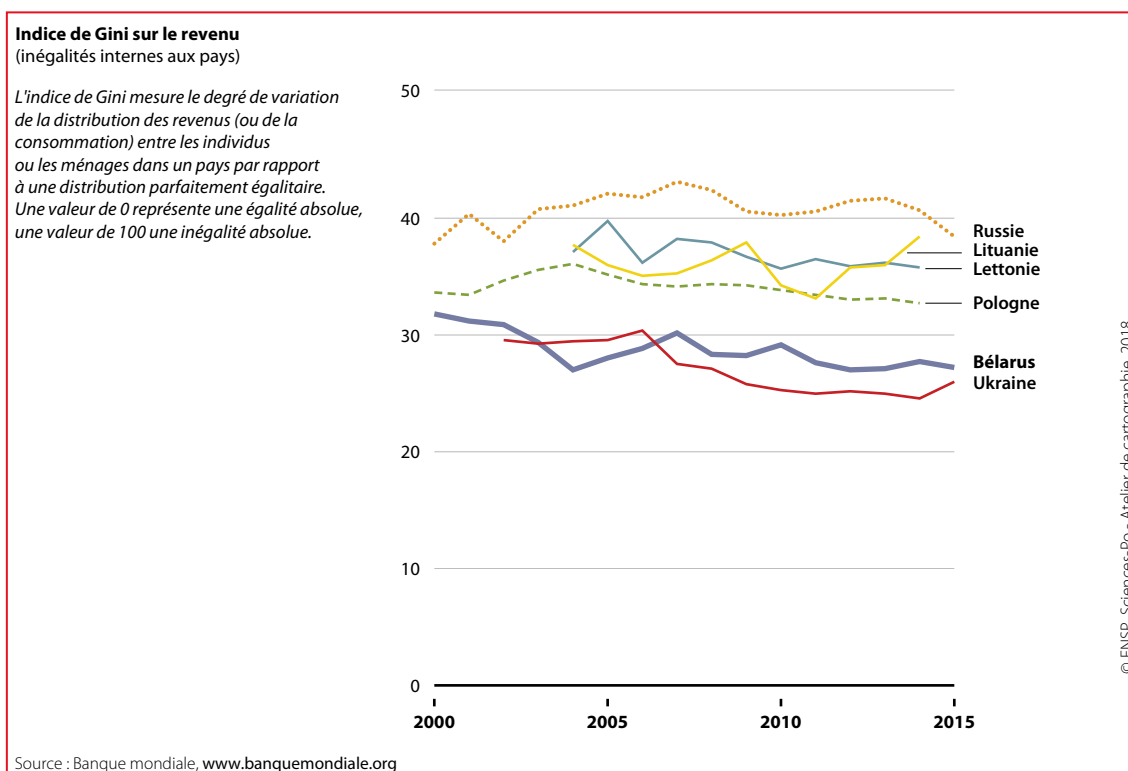
de septembre 2016 se tiendraient elles aussi dans le calme. Pour Loukachenka, c'est le signe que le pragmatisme prime désormais à Bruxelles, ce qui ouvre la voie au dialogue « constructif » qu'il réclame depuis longtemps : une relation fondée sur des intérêts partagés et non sur des valeurs démocratiques prétendument communes.

La levée des sanctions récompense implicitement la neutralité bélarusse dans le conflit russo-ukrainien, et Loukachenka personnellement pour sa médiation dans le processus de Minsk. Malgré quelques ambiguïtés, le pays s'abstient en effet de soutenir la politique russe en Crimée et dans le Donbass. L'ancien « dernier dictateur d'Europe » est ainsi devenu fréquentable à mesure que Vladimir Poutine cessait de l'être aux yeux des Occidentaux.

Comme en 2009 lors de la précédente embellie dans les relations entre l'Union européenne et le Bélarus, c'est à Rome et à l'invitation du Saint-Siège que Loukachenka s'est rendu, en mai 2016, pour sa première visite officielle dans un pays de l'UE depuis la levée des sanctions. La deuxième aurait dû le conduire à Bruxelles pour participer au sommet du Partenariat oriental fin novembre 2017, mais il a préféré décliner l'invitation. Entre temps Minsk a accueilli plusieurs délégations étrangères, dont celle du Comité politique et de sécurité du Conseil européen (COPS) en novembre 2016, et une session de l'assemblée parlementaire de l'OSCE en juillet 2017.

La fin de l'ostracisme occidental s'est traduite par une intensification sans précédent des relations bilatérales avec Washington, Bruxelles – dans le cadre du Partenariat oriental notamment – et la plupart des capitales européennes. Le revirement le plus spectaculaire concerne Varsovie : autrefois prompte à critiquer l'autoritarisme de Loukachenka, la Pologne du gouvernement Droit et Justice (PiS) œuvre à rétablir le bon voisinage. Les relations avec la Lettonie sont elles aussi au beau fixe, comme en témoigne la candidature commune de Minsk et de Riga pour l'accueil des championnats du monde de hockey sur glace de 2021.

**Figure 2**  
**Le Bélarus et ses voisins : évolution des inégalités de revenus (2000-2015)**



La coopération avec les institutions européennes a connu une expansion et un approfondissement dès janvier 2015, quand l'UE a adopté une feuille de route informelle pour « approfondir la politique d'engagement critique avec le Bélarus ». En avril 2016 s'est tenu le premier meeting biennuel du groupe de coordination Bélarus-UE, un nouveau format de dialogue dans les secteurs qui importent aux deux parties : l'économie, la finance, l'environnement, les droits humains et les échanges commerciaux pour commencer. Toutefois l'UE conditionne l'avancée du dialogue à l'adoption d'un accord de facilitation de visas et de réadmission, dont les négociations s'avèrent complexes<sup>3</sup>. Minsk pour sa part attend de Bruxelles son soutien dans les négociations avec le FMI pour un prêt qui lui permettrait de limiter sa dépendance financière envers Moscou.

Si le renouveau de ses relations avec l'Union européenne offre au Bélarus une opportunité de gagner en autonomie – ce qui est désormais un objectif de sa politique étrangère –, le dialogue reste cantonné à des aspects techniques. La traduction commerciale de sa reprise supposerait des réformes dans lesquelles le régime rechigne à s'engager, de crainte qu'une libéralisation économique n'entraîne des demandes de libéralisation politique. En outre, Minsk doit avancer avec mesure et discrétion, tout rapprochement avec l'Occident étant vu à Moscou comme un geste déloyal, voire hostile.

<sup>3</sup> D. Melyantsov, « Belarus-European Union : Quantity doesn't translate to quality », *Belarusian Yearbook 2017*, Vilnius, Lohvinau, 2017, p. 70.

## **Vecteur russe/eurasiatique : les litiges s'accumulent**

Longtemps le Bélarus a pu s'abstenir de réformer son système économique, semi-dirigé et peu compétitif, car la Russie lui accordait de généreux subsides qui ont représenté certaines années plus de 15 % du PIB bélarusse. Ce modèle s'est essoufflé depuis que la Russie est entrée en récession à cause de la chute des prix mondiaux du pétrole, de la crise financière et des sanctions occidentales. Surtout, lassé des incartades de son indocile petit frère, le Kremlin cherche à « marchéiser » ses relations avec lui.

Les disputes entre les deux pays ont un caractère cyclique et naissent chaque fois qu'ils renégocient les conditions de leur relation pétro-gazière, provoquant d'autres « guerres » commerciales ou des scandales diplomatiques, par exemple lorsqu'Alexandre Loukachenka boycotte un sommet important, comme il l'a fait avec celui de l'UEE en décembre 2016. L'inventaire des litiges actuels montre que désormais tous les secteurs sont touchés, y compris la coopération militaire, habituellement épargnée<sup>4</sup>.

Outre que Minsk n'a pas reconnu l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, Moscou lui reproche son absence de soutien dans le conflit qui l'oppose au régime issu d'Euromaïdan en Ukraine. Invoquant ses traditions de neutralité, le Bélarus a jugé opportun de ne pas prendre parti. Aussi a-t-il opposé une fin de non-recevoir à la demande de l'armée russe, de plus en plus insistante depuis 2015, d'installer à Bobrouïsk une base aérienne, arguant de ce qu'elle pourrait servir à des opérations offensives contre les pays voisins. Alexandre Loukachenka cherche au contraire à rassurer ceux-ci sur ses intentions pacifistes. Il a par exemple invité les pays de l'OTAN à observer les manœuvres dans son pays en toute transparence lors des exercices Zapad de septembre 2017, une initiative qui aurait irrité son homologue russe. Pilier de l'Etat uni de la Russie et du Bélarus, la coopération dans les domaines militaire et de la sécurité est donc devenue un symbole du désaccord sur la finalité de l'alliance entre les deux pays.

La réinstauration de contrôles aux frontières, y compris dans les aéroports depuis le 15 mai 2017, en est un autre. Moscou l'a justifiée par la nécessité de lutter contre le risque que le Bélarus « importe » des terroristes dans l'UEE après qu'il a décidé d'octroyer un régime sans visa aux ressortissants de quatre-vingt pays, dont les Etats-Unis et trente-neuf Etats d'Europe. Le Kremlin avait déjà renforcé ses contrôles douaniers à la frontière pour tenter d'enrayer l'afflux de produits frappés d'embargo en Russie, qu'il considère donc comme de la contrebande. En effet depuis 2014 des entreprises installées au Bélarus se sont spécialisées dans le reconditionnement et l'exportation de marchandises (fruits, légumes, crustacés, etc.) provenant de l'UE et de Turquie, qui ne peuvent être vendus directement en Russie du fait de ses contre-sanctions.

Autre pomme de discorde, l'intégration économique dans le cadre multilatéral de l'UEE. Les insatisfactions qu'elle suscite dans les deux pays justifient leur recours à des pratiques

---

<sup>4</sup> A. Pankovski « Belarus-Russia : Towards a revision of the alliance », *Belarusian Yearbook 2017, op. cit.*, p. 61-66.



déloyales pour contourner les règles douanières de l'UEE et de l'OMC<sup>5</sup>. Plusieurs secteurs sont touchés, mais celui de l'énergie est comme toujours le plus emblématique<sup>6</sup>. Alors que Minsk estime que la libre circulation devrait également concerner les flux de gaz et de pétrole, Moscou refuse d'instaurer un marché commun eurasiatique de l'énergie, préférant négocier des accords *ad hoc* qui lui permettent de garder le contrôle de ses fournisseurs centraasiatiques et du pays de transit qu'est le Bélarus.

Ce dernier a donc réinterprété unilatéralement les conditions de livraison prévues par le contrat qui le lie à Gazprom en décidant en janvier 2016 de ne payer ses importations de gaz que 80-107 dollars/1 000m<sup>3</sup> (au lieu des 132-141 prévus). En réponse, la Russie a réduit ses livraisons de pétrole (de 23 à 18 millions de tonnes par an) à partir de juin 2016, ce qui obère le budget bélarusse, dont les recettes sont dominées par l'exportation de produits pétroliers raffinés à partir de brut russe. Un accord n'a été trouvé qu'en avril 2017 quand le Bélarus a réglé sa dette envers Gazprom (726 milliards de dollars)... grâce à un nouveau prêt russe. Si Moscou semble avoir fait le plus de concessions, le Bélarus sort de ce long conflit plus dépendant et donc plus vulnérable encore<sup>7</sup>.

Enfin, une « guerre médiatique » a commencé qui traduit la volonté du Kremlin d'intimider la population bélarusse et d'entacher sa réputation dans l'opinion publique russe. La rhétorique consiste à présenter la « bélarussianisation douce »<sup>8</sup> et la montée du patriotisme au Bélarus – apparues en réaction aux actions de Moscou en Ukraine – comme une forme de « russophobie »<sup>9</sup>. Depuis 2014 en effet l'idéologie officielle bélarusse met en valeur la langue et les attributs de son identité et de sa souveraineté. Les journalistes russes présentent cette exaltation de la spécificité (non russe) du Bélarus comme du révisionnisme et comme une trahison des valeurs communes au « monde russe » – un terme que Loukachenka récuse d'ailleurs. Experts et personnel politique se sont mis à débattre publiquement des conséquences de ce nationalisme rampant : le message de propagande qu'ils diffusent est que Minsk, comme Kiev en 2014, pourrait être victime d'un coup d'Etat « néo-fasciste », fomenté avec l'aide des Occidentaux, justifiant une intervention russe pour aider le régime à rétablir l'ordre. C'est précisément le scénario qui a servi de trame aux derniers exercices militaires conjoints Zapad en septembre 2017<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> A. Marin, « Le Bélarus dans l'Union eurasiatique. Partenaire particulier cherche à préserver ses intérêts », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Vol. 48, n° 3-4, 2017, pp. 303-331.

<sup>6</sup> S. Kardaś et K. Klysiński, « The story that never ends. A new stage in the energy dispute between Russia and Belarus », *OSW Commentary*, n° 242, 17 mai 2017.

<sup>7</sup> A. Moshes et R. Nizhnikau « Belarus's disequilibrium : Mounting challenges and reluctance to change », *FIIA Briefing Paper*, n° 223, juin 2017.

<sup>8</sup> Sur ce phénomène, voir P. Rudkouski « Soft belarusianisation. The ideology of Belarus in the era of the Russian-Ukrainian conflict », *OSW Commentary*, n° 253, 3 novembre 2017.

<sup>9</sup> K. Klysiński et P. Żochowski « The end of the myth of the brotherly Belarus. Russian soft power in Belarus after 2014 : The background and its manifestations », *OSW Studies*, n° 58, novembre 2016.

<sup>10</sup> F. Wesslau et A. Wilson « So far from God, so close to Russia : Belarus and the Zapad military exercise », *ECFR Policy Memo*, 11 septembre 2017.



## Conclusion : les défis de la résilience

Economiquement dépendant de la Russie, le Bélarus n'a d'autre choix que de préserver sa relation privilégiée avec Moscou. Or les bénéfices de cette alliance diminuent à mesure que la Russie développe ses propres infrastructures – des terminaux pétroliers en mer Baltique, le Baltic Pipeline System (oléoduc) et le Nord Stream (gazoduc) – pour ne plus dépendre des infrastructures de transit bélarusses, polonaises et baltes. L'intégration eurasiatique, dont la finalité géopolitique l'emporte sur la rationalité économique, ne remplit pas les attentes de Minsk, qui agite souvent la menace – rhétorique – de sortir de l'UEE.

Cependant, faute de réformes structurelles, le Bélarus ne peut compter sur l'aide financière du FMI ni sur celle de l'UE pour compenser la diminution des subsides russes, encore moins pour s'affranchir des pressions « intégrationnistes » de son voisin. Pour l'heure, Moscou n'a pas intérêt à une nouvelle guerre, commerciale ou autre, avec le Bélarus. L'érosion des piliers matériels du contrat social qui lie Alexandre Loukachenka à sa population risque de provoquer, comme en février-mars 2017, la colère de la rue. Si l'insécurité venait à augmenter ou la récession à empirer, par exemple à l'instigation du Kremlin, le pouvoir de Loukachenka en serait ébranlé. Pour lui le défi consiste donc à bien doser réformes et répression d'une part, rapprochement avec l'UE et intégration avec la Russie/l'UEE d'autre part.

Jusqu'ici, son intelligence politique lui a permis de faire face, forçant l'admiration de ceux qui estiment qu'il a su instaurer un modèle d'équilibre géopolitique « entre deux chaises » capable de préserver l'intégrité et la souveraineté du Bélarus – ce à quoi l'Ukraine a échoué. D'autres, plus pessimistes, rejoignent l'opposition radicale bélarusse pour affirmer que le changement de paradigme n'affecte pas le dilemme initial posé par l'impossible « découplage » d'avec le grand voisin russe : se réformer ou périr. Le développement du partenariat avec la Chine ne serait pas une troisième voie, Pékin n'ayant aucun intérêt à risquer d'endommager sa relation privilégiée avec Moscou<sup>11</sup>. On ne voit donc guère où le Bélarus pourrait trouver les ressources financières pour alimenter sa résilience.

---

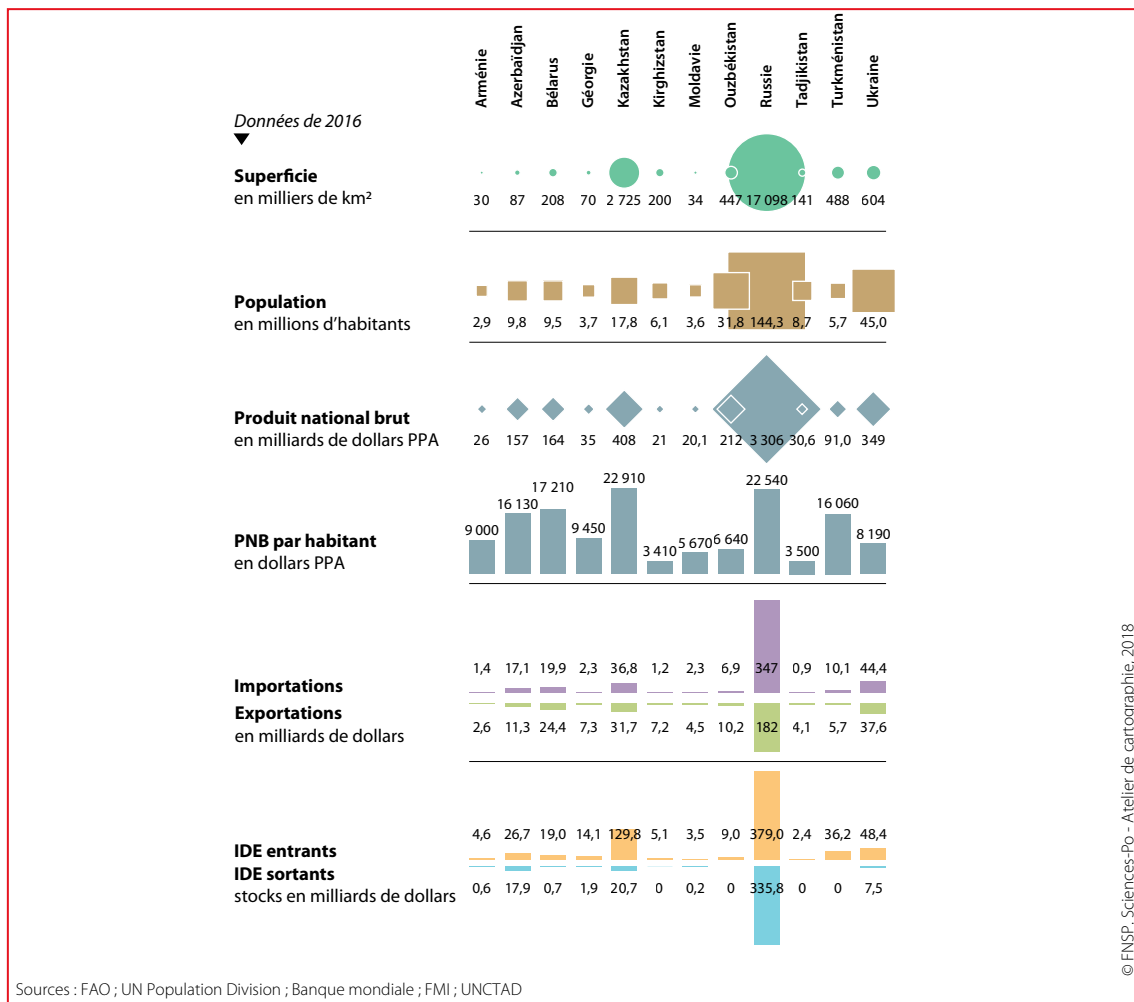
<sup>11</sup> A. Marin, « Minsk-Pékin, quel partenariat stratégique ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 102, IFRI, juin 2017.

**Pour citer cet article** : Anaïs Marin, « Le Bélarus dans son environnement régional : changement de paradigme », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2017 / Les Etudes du CERJ*, n° 235-236, février 2018 [en ligne : [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## Les investissements étrangers en Eurasie : quelles tendances ? Quelles dynamiques ? par Dominique Menu\*

Depuis le démantèlement de l'Union soviétique, la concurrence que se livrent les Etats qui en sont issus pour attirer les investisseurs étrangers se fait chaque année plus rude. L'enjeu est crucial car il s'agit d'une des clés de leur développement économique. Dans ce domaine comme dans d'autres, le décalage entre la Russie et les onze autres Etats de l'espace postsoviétique est considérable<sup>1</sup>. Selon le dernier rapport de la Cnuccd sur les investissements dans le monde, à la fin de 2016, la Russie concentrait sur son territoire 1,42 % des stocks d'investissements directs étrangers dans le monde, pour un total de 379 milliards de dollars, contre seulement 1,12 % (299 milliards de dollars) au total pour

**Figure 1**  
**L'Eurasie en chiffres (2016)**

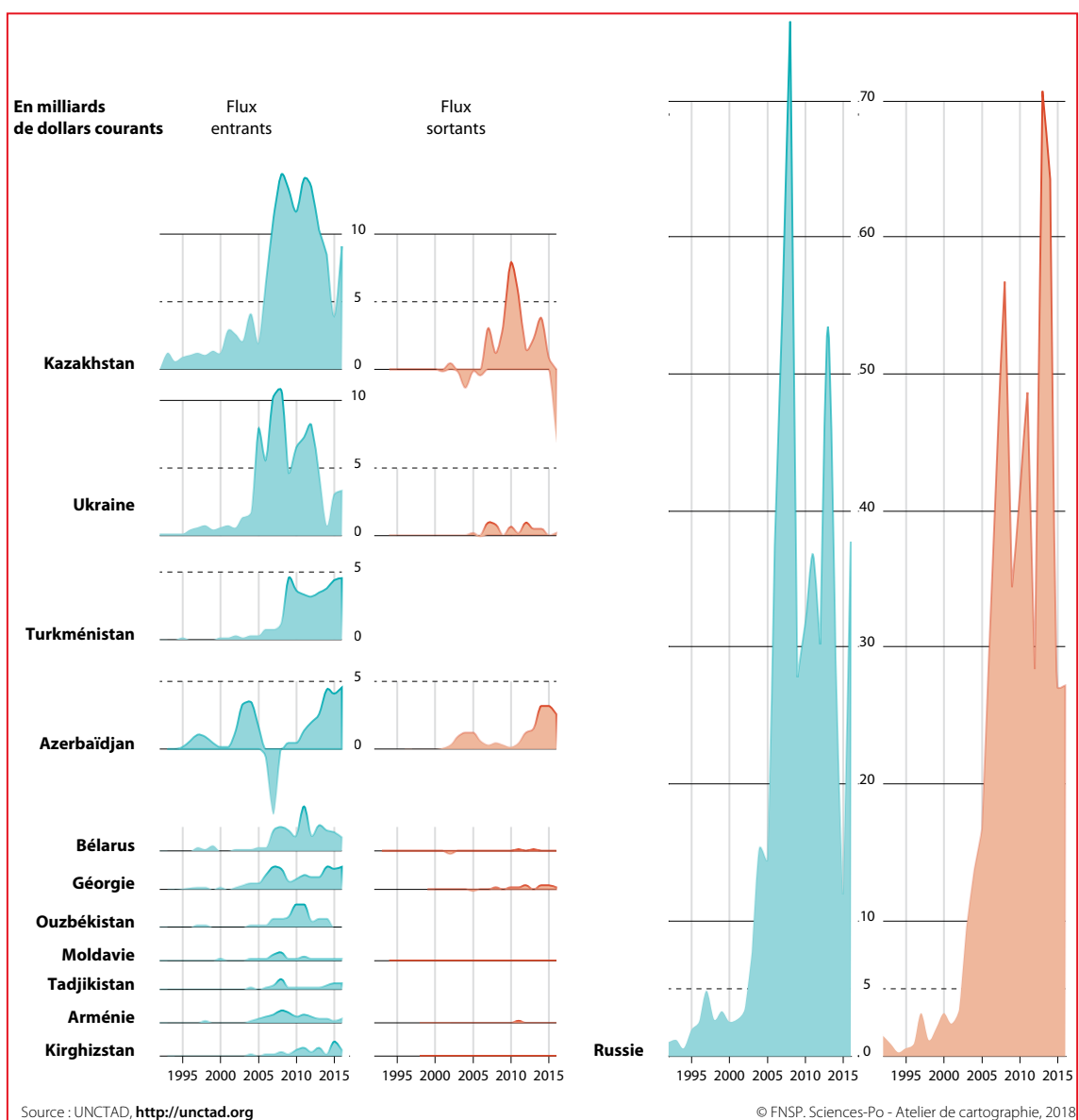


\* Les propos exprimés ici n'engagent que l'auteur et ne représentent aucunement l'opinion de BNP Paribas.

<sup>1</sup> Les Etats baltes, membres de l'UE depuis 2004, sont exclus de l'analyse.

les onze autres Etats<sup>2</sup>. Elle était en outre de loin l'investisseur le plus important : le stock des investissements russes à l'étranger était évalué à 336 milliards de dollars, celui de l'ensemble des onze autres Etats de l'espace postsoviétique à 50 milliards de dollars. La figure 2, qui retrace l'historique de ces flux depuis 1991, met en lumière une autre caractéristique des évolutions dans ce domaine : ces onze Etats sont dans des situations très différentes. En termes de stocks d'IDE, fin 2016, le Kazakhstan se situait au deuxième rang avec 130 milliards de dollars, suivi par l'Ukraine (48 milliards), le Turkménistan (36 milliards) et l'Azerbaïdjan (27 milliards).

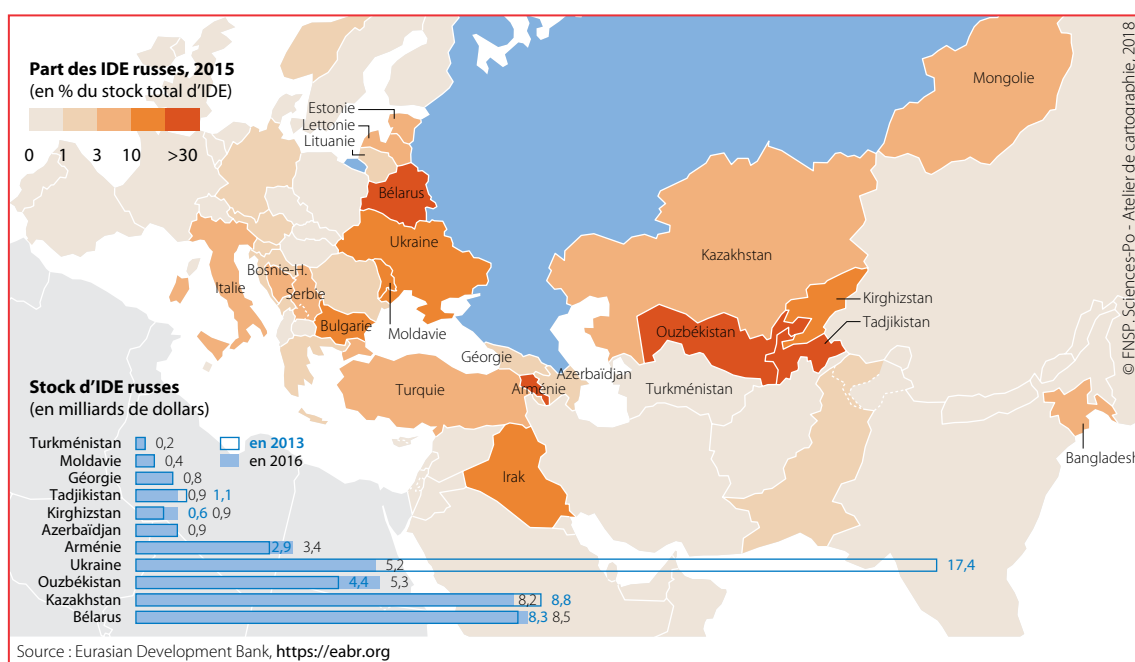
**Figure 2**  
**Flux d'IDE en Eurasie (1991-2016)**



<sup>2</sup> Cnuced, « Rapport sur l'investissement dans le monde 2017 », New York et Genève, Nations unies, 2017, [http://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/wir2017\\_overview\\_fr.pdf](http://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/wir2017_overview_fr.pdf)

Notre objet est ici de comprendre les dynamiques ainsi que les mécanismes de fonctionnement de ce secteur. La Russie étant, on vient de le voir, un cas à part, l'analyse ne portera que sur les investissements étrangers, entre autres russes, effectués dans les autres Etats de la région. Quels sont leurs secteurs de prédilection ? Quels sont les outils mis en place pour attirer les investisseurs ? Qui sont dans ce domaine les concurrents de la Russie ? Existe-t-il des différences entre les pays de l'Union économique eurasiennne et ceux qui ont signé un accord d'association avec l'Union européenne ? Voilà quelques-unes des questions auxquelles nous tenterons de répondre. Nous nous y emploierons en restant prudents : les informations sur les IDE sont en effet sujettes à caution. Les données annuelles collectées auprès de chaque Etat par la CnuCED constituent la première source de référence publique et permettent de disposer d'une base de comparaison, tant sur les flux que sur les stocks d'IDE, mais elles proviennent de divers organismes (ministères de l'Economie, instituts statistiques, Banques centrales, etc.) qui ont chacun établi leur propre méthodologie. Selon les sources, les ordres de grandeur varient ainsi du simple au triple, voire plus...

**Figure 3**  
**Investissements directs russes en Eurasie (2013-2016)**



### Les hydrocarbures : un secteur privilégié

Le premier secteur d'investissement est sans conteste celui des hydrocarbures. L'Azerbaïdjan a choisi dès l'indépendance de renouer avec son passé d'avant 1917 en faisant appel aux grandes compagnies pétrolières internationales pour développer sa production en mer Caspienne. Dès septembre 1994, il a signé « le contrat du siècle » pour le développement des champs de pétrole en eaux profondes, BP étant l'opérateur. Fin 1998, le projet d'oléoduc

Bakou-Tbilissi-Ceyhan (BTC), long de 1 768 kilomètres, le premier qui évite le territoire russe, c'est-à-dire qui remet en cause le monopole de la Russie, a été lancé à Ankara, et la première livraison de pétrole est arrivée à Ceyhan fin mai 2006. Le gazoduc Southern Gas Corridor, destiné à exporter le gaz du gisement en eaux profondes de Shah Deniz découvert par BP en 1999, a été construit parallèlement au BTC. En juin 2017, si l'on en croit l'un des vice-présidents de BP, la compagnie et ses partenaires ont investi 66 milliards de dollars dans ce secteur en Azerbaïdjan. Le stock total d'IDE indiqué par la CnuCED est très inférieur (27 milliards de dollars). Quoi qu'il en soit, les investissements sont colossaux.

Le Kazakhstan a lui aussi fait appel aux grandes compagnies pétrolières occidentales pour exploiter des gisements très complexes, ce qu'il n'avait pas les moyens de faire sans aide extérieure. Les « majors » occidentales ont massivement investi dans ses trois champs principaux. Celui de Tengiz (pétrole et gaz) a été développé dès 1993 par un consortium mené par Chevron qui, en juin 2016, a lancé un investissement de 37 milliards de dollars pour en développer la deuxième phase. Celui de Karachaganak (gaz), opéré par Shell et ENI, a nécessité 22 milliards de dollars d'investissements depuis son lancement en 1997. Celui de Kashagan (pétrole), opéré par Agip, a coûté plus de 50 milliards de dollars sur une durée de vingt-trois ans (construction d'une île artificielle et d'usines de traitement). L'acheminement des hydrocarbures a par ailleurs exigé la construction de nouveaux oléoducs et gazoducs vers la mer Noire et vers la Chine. Un gazoduc Asie centrale-Chine relie aujourd'hui le Turkménistan à la Chine via l'Ouzbékistan et le Kazakhstan. Dans ce pays, le secteur des hydrocarbures au sens large représente plus des trois quarts des stocks d'IDE.

Afin de relancer sa production de pétrole, l'Ouzbékistan s'est tourné vers les sociétés russes et chinoises : Lukoil et CNPC ont investi quelque 4 milliards de dollars dans ce pays. Dans le domaine gazier, Tachkent a signé plusieurs contrats d'exploration et de développement avec Lukoil, Gazprom, CNPC mais aussi Kogas (société coréenne) et Petronas (société malaisienne), le tout pour environ 10 milliards de dollars. Au total, selon la société nationale Uzbekneftegaz, 31 milliards de dollars ont été investis en Ouzbékistan dans les hydrocarbures depuis l'indépendance. Le président Mirziyoyev, élu en décembre 2016 après le décès d'Islam Karimov, multiplie les signes d'ouverture économique, et la Russie s'emploie à conserver sa position de principal investisseur : elle s'est récemment engagée sur de nouveaux projets pour un montant de trois milliards de dollars. Son objectif semble bien être d'attirer l'Ouzbékistan dans l'UEE.

Quant au Turkménistan, il préfère conclure des accords d'activités conjointes. Agissant par le biais de sa compagnie nationale TurkmenGas, il limite l'intervention des sociétés étrangères à des prestations techniques sans leur donner de droits sur les champs d'hydrocarbures. Dans ce pays riche en gaz, les évolutions ont été radicales. Longtemps dépendant de la Russie pour l'exportation, il est aujourd'hui relié à l'Iran et à la Chine grâce à la construction de nouveaux gazoducs pour laquelle cette dernière lui a octroyé, en échange de livraison de gaz, un crédit de 9 milliards de dollars. Depuis le début de 2016, Gazprom a cessé ses achats, tandis qu'en janvier 2017, en raison d'une dette croissante, Achgabat a interrompu ses livraisons à Téhéran. En 2017, la Chine aurait elle aussi réduit ses achats à cause de contentieux non élucidés.

Dans ce secteur des hydrocarbures, la Russie reste très présente dans de nombreux Etats de la région. Outre les cas déjà cités en Asie centrale, elle l'est notamment en Arménie et au Bélarus. Dans ces deux pays, Gazprom contrôle les réseaux de distribution de gaz : en Arménie, il les a construits dès 1997 ; au Bélarus, il les a achetés en deux temps (2007 et 2011) en échange de remises de dettes.

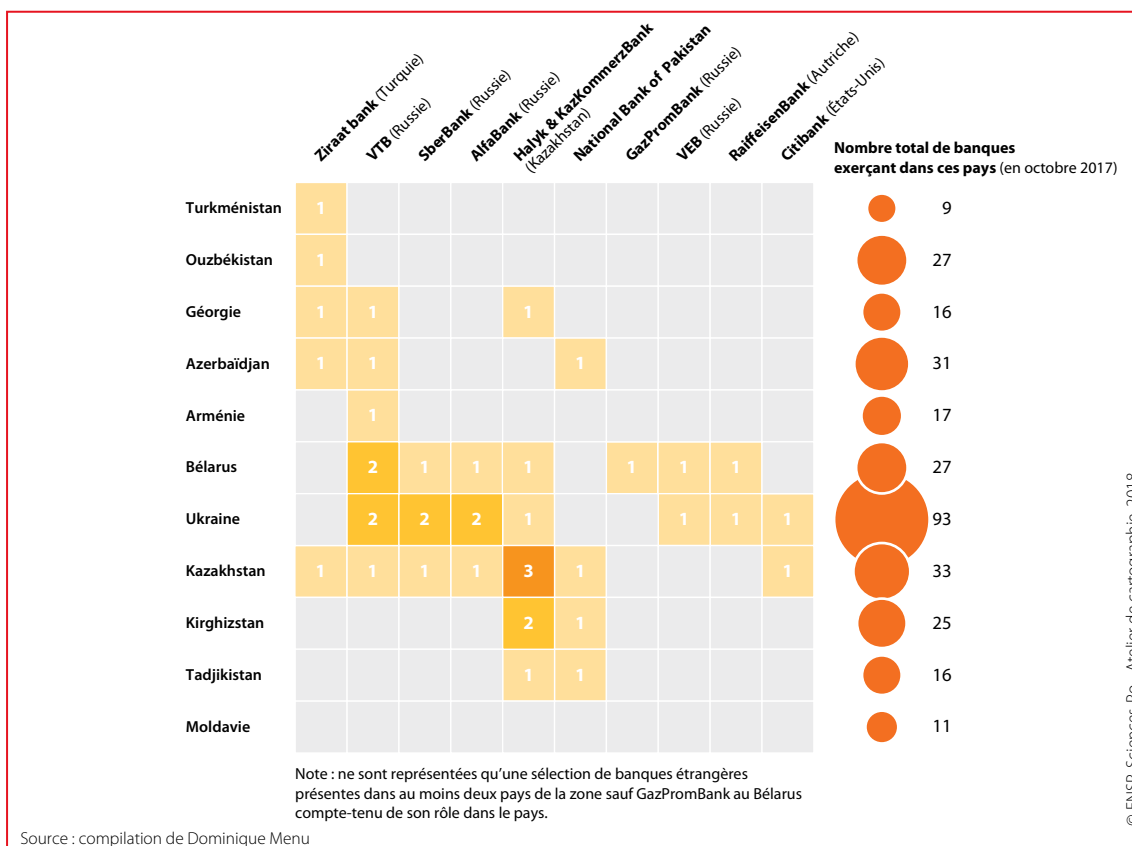
### **D'autres secteurs cibles**

Le secteur des mines et métaux occupe la deuxième place derrière celui des hydrocarbures. Arcelor Mittal a acquis fin 1995 le complexe sidérurgique de Termitau au Kazakhstan, puis en 2005 celui de Kryvyi Rih en Ukraine pour un montant record de 4,8 milliards de dollars. Premier producteur d'uranium, le Kazakhstan a ouvert des entreprises conjointes avec le Canada (Cameco) et la France (Katco). La mine d'or de Kumtor, au Kirghizstan, et l'usine d'aluminium Talco, au Tadjikistan, constituent dans ces deux pays les premiers groupes industriels et les principaux investissements étrangers. La Géorgie et l'Arménie accueillent elles aussi des investisseurs étrangers pour des projets miniers de plus petite ampleur. D'une manière générale, dans ce secteur, de nombreux actionnaires proviennent de juridictions « off-shore » – Chypre, îles Vierges britanniques, etc. – qui souvent dissimulent des ayants droit venant de l'ex-URSS.

Le secteur agricole et agroalimentaire a suscité l'intérêt de nombreux investisseurs, principalement en Ukraine où les « majors » du secteur (Cargill, Louis-Dreyfus ou Bunge) sont présentes depuis l'indépendance. Elles ont construit et continuent de construire des terminaux portuaires permettant l'exportation de céréales. Les produits laitiers ont eux aussi attiré des sociétés étrangères : à titre d'exemple, les groupes français (Lactalis, Danone, Bel, etc.) se sont tous implantés en Ukraine, certains au Kazakhstan ou en Moldavie. Dans ce secteur, la taille unitaire des investissements est plus petite, mais ils contribuent à l'amélioration de la qualité de la production et donc à la diversification des économies. Après Maïdan, la Russie n'a pas pu former le « cartel des céréales » qu'elle avait proposé dès 2010 afin de peser sur les prix.

Elle reste solidement implantée dans deux autres secteurs : les télécommunications et la banque. Les premières apparaissent comme un secteur clé pour les compagnies russes (MTS, Vimpelcom et MegaFon) qui sont établies dans tous les Etats de la région sauf en Moldavie, alors que les sociétés occidentales – Orange, Telenor (Norvège) ou TeliaSonera (Suède) – ont une présence plus restreinte. Dans les années 2000, le secteur bancaire a suscité une vague de surenchère à l'achat par les banques occidentales, notamment en Ukraine et au Kazakhstan. Les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes. Leur clientèle s'étant retrouvée en situation délicate après les dévaluations qui ont suivi la crise financière déclenchée en 2008, Unicredit, HSBC et RBS ont décidé de céder à perte leurs filiales au Kazakhstan, imitées en Ukraine par Unicredit, Commerzbank, Erste, Swedbank, etc. De leur côté, les banques d'Etat russes restent solidement implantées au Bélarus et au Kazakhstan, alors qu'elles tentent de vendre leurs filiales en Ukraine. Quant aux banques chinoises, elles ne sont présentes qu'au Kazakhstan et restent cantonnées aux opérations

**Figure 4**  
**Présence de banques étrangères en Eurasie (octobre 2017)**



sino-kazakhstanaises. Comme le montre la figure 4, la présence de banques étrangères reste limitée dans ces pays, alors qu'elle est un vecteur clé pour attirer les investisseurs étrangers.

### Les zones économiques spéciales : des succès limités

Pour attirer les investisseurs, les Etats de la région ont aménagé des zones économiques spéciales (ZES) dotées d'avantages fiscaux divers (voir la figure 5). La Moldavie, le Kirghizstan et le Bélarus sont les premiers, dès 1995, à s'être engagés sur cette voie. Et le mouvement a repris après la crise financière de 2008, sauf en Ukraine qui a, sur les conseils du FMI, fermé celles qu'elle avait créées après la « révolution orange ». En l'absence de données fiables, il est difficile de porter un jugement d'ensemble. Cependant, si l'on en croit plusieurs responsables de ces ZES, leurs succès restent en-deçà des attentes. Elles ont certes permis d'attirer des activités industrielles à plus forte valeur ajoutée, comme les usines de montage d'hélicoptères ou de locomotives dans celle d'Astana. Mais le risque pays, les démêlés avec les multiples autorités de contrôle, la perception de la fragilité d'un Etat de droit encore embryonnaire restent des freins puissants à de nouvelles implantations.



**Figure 5**  
**Zones économiques spéciales en Eurasie (2017)**



Afin de se prémunir contre ces risques, les entreprises étrangères se tournent vers les institutions financières internationales : assurances auprès de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA – Multilateral Investment Guarantee Agency), prises de participation au capital et/ou financements par la BERD, la Société financière internationale (SFI) ou autres<sup>3</sup>. Mais ces organismes ne soutiennent que les projets qui ont une taille critique, variable d'un pays à un autre. Avant d'envisager une implantation, les investisseurs peuvent aussi se référer aux classements internationaux et aux analyses faites par les organisations internationales, en particulier celles du FMI (hormis pour le Turkménistan qui s'est toujours opposé à leur publication ainsi que l'Ouzbékistan depuis 2008). Quand ils sont disponibles, les prospectus<sup>4</sup> des émissions euro-obligataires sont une autre source d'information très utile car ils offrent un panorama complet de l'économie du pays émetteur : en 2017 le Bélarus, l'Ukraine et le Tadjikistan se sont ainsi financés sur les marchés de capitaux, et l'Ouzbékistan devrait prochainement faire de même. Enfin, la plupart des cabinets juridiques ou fiscaux mettent gratuitement en ligne des guides d'affaires. Aux yeux des investisseurs occidentaux, la transparence est essentielle : elle est un gage de succès.

<sup>3</sup> La MIGA et la SFI dépendent de la Banque mondiale.

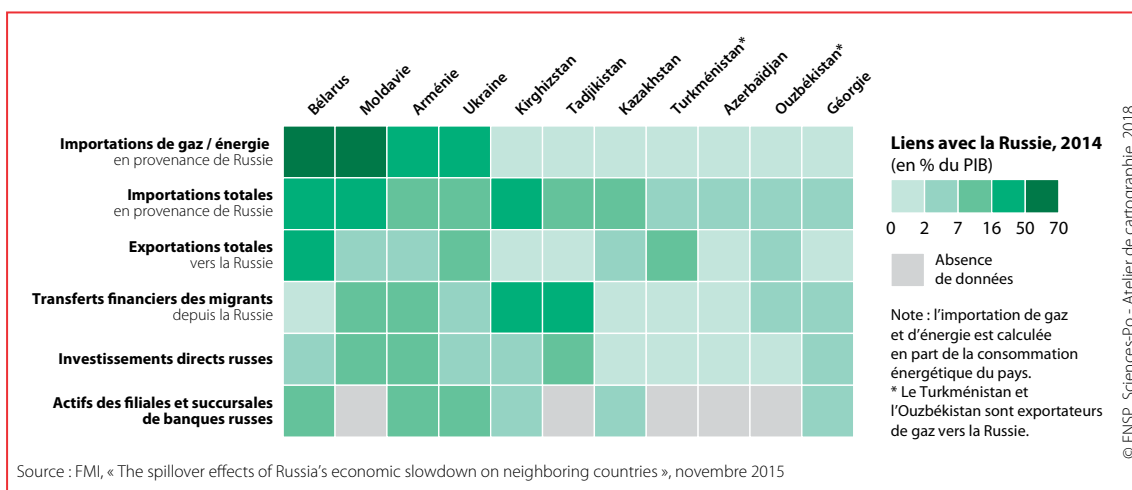
<sup>4</sup> Prospectus : exemple de l'émission de 3 milliards de dollars en septembre 2017 par l'Ukraine, [http://www.ise.ie/debt\\_documents/Final%20Prospectus%20\(updated\)\\_09fb7053-d291-469d-b9b1-82a95f86a48c.PDF](http://www.ise.ie/debt_documents/Final%20Prospectus%20(updated)_09fb7053-d291-469d-b9b1-82a95f86a48c.PDF)

## La Chine, un nouvel acteur très présent

La Chine, qui ne semble guère se soucier de transparence, est aujourd'hui un acteur de premier plan dans cette région. Le projet OBOR a fait l'objet d'une analyse critique de la Banque mondiale, qui estime que la voie terrestre ne pourra capter qu'entre 1 et 2 % du volume aujourd'hui acheminé par voie maritime<sup>5</sup>. Il représenterait néanmoins plusieurs dizaines de milliards de dollars d'investissements et se traduit par des financements de grands projets alloués aux entreprises chinoises de BTP, financements qui ne se reflètent pas clairement dans les statistiques des pays concernés. Comme le remboursement de ces infrastructures est assis sur des contrats à long terme de livraisons de matières premières, la Chine garantit ainsi ses approvisionnements. Au Tadjikistan, elle a échangé une partie de ses créances contre 800 kilomètres carré de territoire.

L'irruption de la Chine suscite beaucoup d'interrogations en Russie, qui tient à conserver des positions dominantes dans son « étranger proche ». Pour l'heure, si l'on en croit les données publiées par la Banque eurasiatique de développement (EABR), les investissements russes représentent une part prépondérante des IDE faits dans les pays ayant adhéré à l'UEE et en Ouzbékistan, alors qu'en Ukraine ils ont fortement chuté depuis 2013 (voir la figure 3 *supra*). 56 % des investissements russes dans cette zone sont le fait de cinq entreprises : Gazprom, Lukoil, Vimpelcom, MTS et VTB, qui contrôlent des infrastructures clés, tels que gazoducs, oléoducs, télécommunications et finances. Certains de ces Etats restent, à des degrés divers, très dépendants du « grand frère russe » (voir la figure 6).

**Figure 6**  
Degré de liens de l'Eurasie avec la Russie (2014)



<sup>5</sup> C. Rastogi, J.-F. Arvis, *The Eurasian Connection : Supply-Chain Efficiency along the Modern Silk Route through Central Asia*, Banque mondiale, Washington DC, 2014, <http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-9912-5>

Vingt-cinq ans après leur indépendance, les Etats issus de l'ex-URSS ne semblent pas avoir réussi le décollage économique qui s'est produit en Europe centrale. L'environnement des affaires reste très précaire. L'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie qui ont signé un accord d'association avec l'Union européenne engrangent les premiers investissements de délocalisation sur leurs territoires et espèrent ainsi mieux s'intégrer à l'économie mondiale en adoptant l'acquis communautaire, y compris ses normes. Pour sa part, l'Union économique eurasienne fonctionne cahin-caha, et son choix de conserver les normes soviétiques n'incite pas les sociétés occidentales à y investir, sauf dans le secteur des hydrocarbures. Dans cette configuration dictée par une géopolitique de nature économique, les évolutions risquent de se traduire par un nouveau schisme entre les pays qui souhaitent à terme intégrer l'UE et ceux qui ont fait le choix de l'UEE.

**Pour citer cet article :** Dominique Menu, « Les investissements étrangers en Eurasie : quelles tendances ? quelles dynamiques ? », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2017 / Les Etudes du CERI*, n° 235-236, février 2018 [en ligne : [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## **Perceptions du « phénomène Trump » en Eurasie : attentes raisonnées et pragmatisme** *par Isabelle Facon*

Dans les pays de l'ex-URSS comme ailleurs, la campagne présidentielle américaine de 2016 a été suivie avec beaucoup d'attention. Les positions des deux candidats quant à la situation dans cet espace étaient très différentes. Hillary Clinton avait jugé dangereux les processus d'intégration encouragés par la Russie et fustigé le comportement de cette dernière dans le conflit ukrainien. Donald Trump avait affiché des positions compréhensives quant à l'annexion de la Crimée et exprimé un intérêt pour le rétablissement de coopérations avec Moscou.

Un an après son élection, le Kremlin n'espère plus que la nouvelle administration rende les relations américano-russes moins chaotiques. Tout en se félicitant probablement du symptôme de « déclin de l'Occident » qu'il perçoit dans cette élection et des éventuelles opportunités qu'elle ouvre si elle permet un désengagement relatif de la puissance américaine en Eurasie et en Europe, il semble résigné, pour les années à venir, au maintien d'une relation très tendue et transactionnelle avec Washington – les détracteurs de Trump aux Etats-Unis ayant fait du « dossier russe » leur arme principale pour contrer le nouvel occupant de la Maison Blanche.

Les autres pays de l'ex-URSS ont abordé cette élection de manières diverses. Certains n'avaient pas fait mystère de leurs fortes appréhensions à cet égard, pointant au pire la complaisance de Donald Trump à l'égard de Moscou, au mieux son manque d'expérience internationale, dont ils craignaient de pâtir (la Russie risquant d'en tirer profit<sup>1</sup>). D'autres espéraient que son installation à la Maison Blanche, si elle conduisait à un apaisement des tensions russo-américaines, réduirait la pression que celles-ci exercent sur eux<sup>2</sup> – tout en souhaitant que la possible convergence Trump-Poutine soit suffisamment circonscrite pour ne pas donner à Moscou l'impression d'avoir carte blanche dans l'ex-URSS. D'autres enfin supposaient qu'elle ne modifierait guère la politique américaine dans la région, dont l'administration Obama avait plutôt tendu à se désengager. Un an après, qu'en est-il de la perception par les pays de la zone des effets sur leurs intérêts stratégiques de l'arrivée au pouvoir de Trump ?

### **Il n'y aura pas de « Yalta 2.0 »**

Les pays de l'ex-URSS soumis le plus fortement à la pression de Moscou ont craint de voir leurs intérêts sacrifiés au nom d'une nouvelle relance de la relation russo-américaine. Cela a été particulièrement prégnant en Ukraine et en Géorgie, les deux pays les plus engagés dans leur rapprochement avec les structures euro-atlantiques et qui ont subi une intervention militaire russe. Un chercheur géorgien explique que vu de Tbilissi :

---

<sup>1</sup> G. Mchedlishvili, « Georgia », in A. Shirinyan, Z. Shiryev, G. Mchedlishvili, « Examining how the South Caucasus is responding to Trump », Expert Comment, Chatham House, 24 août 2017, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/examining-how-south-caucasus-responding-trump>

<sup>2</sup> R. Standish, « Central Asia's autocrats welcome the age of Trump », *Foreign Policy*, 31 janvier 2017, <http://foreignpolicy.com/2017/01/31/central-asias-autocrats-welcome-the-age-of-trump-russia-syria-isis/>

« Washington est le principal contrepoids à la Russie et un engagement américain décisif, la garantie la plus efficace (davantage encore que l'OTAN) de l'existence même de la Géorgie. »<sup>3</sup>

Le refus du candidat républicain de rencontrer le président ukrainien Porochenko a suscité une grande émotion à Kiev, et des personnalités politiques de premier plan ont exprimé des appréciations fort critiques à son endroit, l'accusant de « défier les valeurs mêmes du monde libre » ou le qualifiant de « dangereux marginal »<sup>4</sup>.

Un an plus tard, si la vigilance reste de mise, le discours alarmiste a largement reculé. Le « Russiagate » a pris une place tellement centrale dans la contestation de Donald Trump à Washington qu'il semble très improbable que ce dernier puisse engager à brève échéance un rapprochement avec Moscou, *a fortiori* un rapprochement qui serait porteur du risque, un temps envisagé par certains, d'un « nouveau Yalta » dont seraient victimes les voisins immédiats de la Russie. En outre, la question du soutien à l'Ukraine et à la Géorgie fait l'objet d'un consensus bipartisan au Congrès. Le vote de nouvelles sanctions contre la Russie, la fermeture de représentations diplomatiques russes aux Etats-Unis, la fermeté affichée sur la responsabilité de Moscou dans le conflit du Donbass, la décision de fournir des armes à l'Ukraine ont contribué à rassurer Kiev. En septembre 2017, Petro Porochenko décrivait son homologue américain comme un « réel partenaire et ami de l'Ukraine », se félicitant du niveau de coopération « sans précédent » entre les deux pays<sup>5</sup> ; quelques mois plus tôt, il disait avoir ressenti « non seulement le soutien du Congrès et du Sénat, mais aussi celui du pouvoir exécutif », considérant ainsi que « l'Ukraine [avait] uni l'Amérique »<sup>6</sup>... Les autorités géorgiennes, quant à elles, ont pu se sentir réconfortées par la visite, en août 2017, du vice-président américain Mike Pence, qui profita de cette circonstance pour condamner « l'agression russe », l'occupation par la Russie de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie, et pour réaffirmer le soutien américain à l'objectif d'adhésion de Tbilissi à l'OTAN.

Toutefois, conjuguée à d'autres facteurs, l'ambivalence de Donald Trump à l'égard de l'OTAN risque fort de retarder encore l'éventuelle adhésion de ces deux pays. Ces derniers déplorent par ailleurs la faible attention portée par le président américain à l'Europe, considérant que leurs intérêts sont mieux servis par une relation transatlantique forte<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> G. Mchedlishvili, « Georgia », art. cité.

<sup>4</sup> Respectivement A. Iatseniouk et A. Avakov, voir R. Olearchyk, « Ukraine's leaders campaign against "pro-Putin" Trump », *Financial Times*, 28 août 2016, <https://www.ft.com/content/c98078d0-6ae7-11e6-a0b1-d87a9fea034f>. On se souvient également des accusations venues de Kiev, en pleine campagne présidentielle américaine, sur les liens corrompus entre Paul Manafort, directeur de campagne de Trump, et le Parti des régions de Viktor Ianoukovitch (*Ibid.*)

<sup>5</sup> « Meeting between the Presidents : Ukraine and USA have a common vision of the security cooperation between the two countries », site officiel de la présidence de l'Ukraine, <http://www.president.gov.ua/en/news/ukrayina-ta-ssha-mayut-spilne-bachennya-bezpekovoyi-spivprac-43506>, 21 septembre 2017.

<sup>6</sup> « President about the meeting with U.S. President : Donald Trump did not give advice, but asked how he could help », site officiel de la présidence de l'Ukraine, <http://www.president.gov.ua/en/news/donald-trump-ne-davav-poradi-zapituvav-chim-dopomogti-prezid-42054>, 25 juin 2017 (à l'occasion de la visite de Porochenko à Washington).

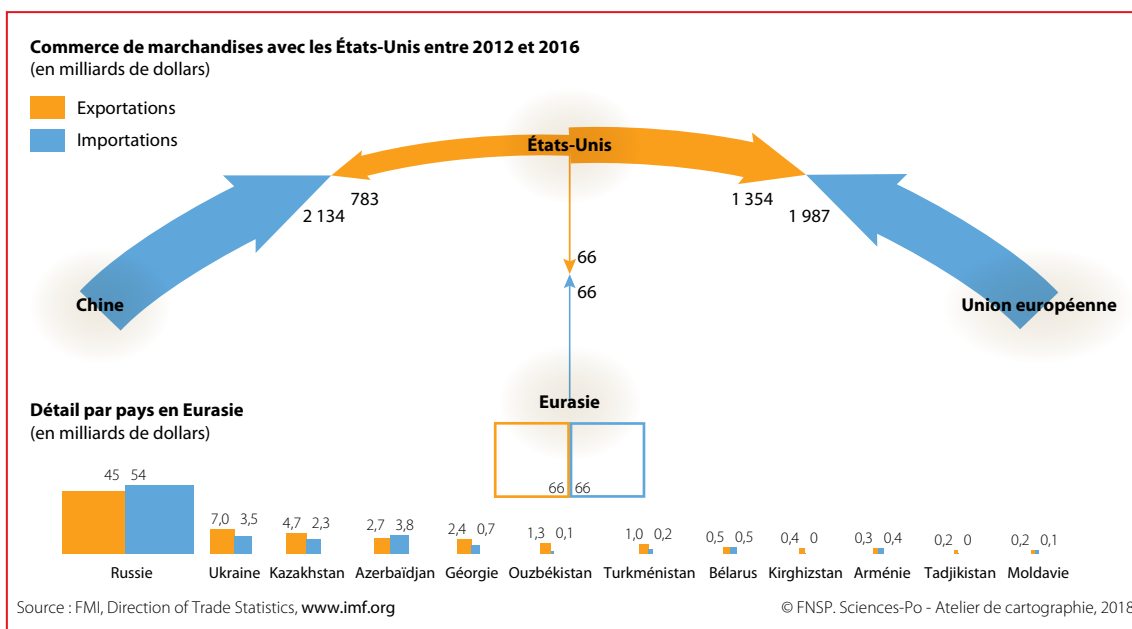
<sup>7</sup> G. Mchedlishvili, « Georgia », art. cité.

## L'espace eurasiatique, enjeu indirect dans les priorités de la diplomatie américaine

L'Ukraine et la Géorgie savent que, dans la campagne de l'*establishment* politique américain contre Trump, fondée en grande partie sur les accusations de collusion avec Moscou, elles font figure de symboles. Cela devrait contribuer au maintien d'un soutien fort du Congrès à leur endroit et d'une vigoureuse pression en ce sens sur la présidence. Pour les autres Etats de l'ex-URSS, les choses se présentent différemment. Les politologues de ces pays pensent que, dans le droit fil de la politique des administrations précédentes, leur importance relative dans l'agenda américain dépendra de ce qu'ils représenteront par rapport aux priorités premières de la Maison Blanche. Des experts centrasiatiques estiment ainsi que la politique de Washington dans leur région sera fonction de ses objectifs dans son rapport de force avec la Russie et la Chine. D'autres se montrent plus pessimistes encore, supposant que « plus que jamais, les Etats-Unis seront prêts à admettre les sphères d'influence » de ces deux puissances<sup>8</sup>.

Dans un autre registre, certains estiment que Trump l'homme d'affaires privilégiera les liens avec les pays ayant des atouts économiques à faire valoir, notamment dans le domaine de l'énergie (le profil du secrétaire d'Etat Rex Tillerson, ex-PDG d'Exxon-Mobil, a alimenté ces analyses). Pour d'autres, l'expérience a montré que les considérations économiques, sans être neutres, n'ont joué qu'à la marge dans la valorisation des pays de l'ex-URSS dans la politique extérieure américaine<sup>9</sup>. Les pays aux situations économiques les moins

### Echanges commerciaux des Etats-unis avec l'Eurasie, 2012-2016



<sup>8</sup> « Pobeda Trampa. Deviat' prognozov dlia Tsentral'noi Azii » (La victoire de Trump. Neuf pronostics pour l'Asie centrale), [www.news.tj](http://www.news.tj), 9 novembre 2016.

<sup>9</sup> *Ibid.*, et A. Gusarova, « The USA and Central Asia : What will be the policy of D. Trump's administration ? », Cabar, 10 janvier 2017, <http://cabar.asia/en/anna-gusarova-the-usa-and-central-asia-what-will-be-the-policy-of-d-trump-s-administration/cabar.asia>



favorables s'inquiètent de la baisse attendue du financement des programmes américains d'aide au développement. Une autre crainte tient à la relance de l'exploitation du pétrole de schiste voulue par Trump, qui impacterait la Russie (par la stagnation, voire la baisse des prix mondiaux du pétrole qu'elle pourrait occasionner) et, partant, les économies centrasiatiques<sup>10</sup>.

Un sujet fréquemment abordé, plus particulièrement dans le Caucase, est la priorisation par l'administration Trump du dossier iranien. Washington a toujours intégré dans ses rapports avec les pays voisins de l'Iran son souci que ces derniers limitent leur interaction avec Téhéran. Si Erevan et Bakou ont pu essayer d'en jouer, valorisant, au plus fort de la crise sur la question nucléaire, leur position stratégique à proximité de ce pays, ils ont aussi espéré que la signature en 2015 du Plan d'action global commun, l'accord sur le nucléaire iranien, desserre la pression américaine sur le sujet et leur ouvre des opportunités économiques et politiques en Iran. La position dure de l'administration Trump sur cet accord et sur l'Iran remet potentiellement celles-ci en cause. A cette préoccupation s'ajoute, pour l'Arménie, la crainte que la focalisation de l'administration américaine sur l'Iran ne l'amène à privilégier ses rapports avec la Turquie et l'Azerbaïdjan<sup>11</sup>.

Beaucoup de pays de la région se retrouvent dans le discours de Trump sur le caractère prioritaire de la lutte contre le terrorisme et l'éradication de l'« Etat islamique »<sup>12</sup>. La Russie espère que cela permettra un rapprochement avec Washington au nom d'une cause commune ; les Républiques centrasiatiques souhaitent qu'il en découle une assistance américaine accrue en matière de sécurité contribuant, au moins dans l'affichage politique, à renforcer leur importance dans l'agenda américain et à équilibrer l'influence de la Russie et de la Chine. Le don par Washington d'équipements d'une valeur de 6 millions de dollars aux gardes-frontières tadjiks (en mai 2017) pourrait alimenter cette attente<sup>13</sup>. Pour ces pays, voisins d'un Afghanistan très instable et inquiets de la présence de plusieurs milliers de leurs ressortissants dans les rangs de groupes djihadistes en Syrie et en Irak, ce point n'est en tout cas pas accessoire. Si des experts relativisent le potentiel de coopération sur ce dossier, en soulignant que pour Washington « le Moyen-Orient restera le principal théâtre de la guerre contre le terrorisme », d'autres relèvent plutôt comme un signe positif l'annonce, en août 2017, d'un renforcement de la présence militaire américaine en Afghanistan.

---

<sup>10</sup> P. Moullojdjanov, « Chto mojet oznachat' prezidentstvo Donal'da Trampa dlia Sredneï Azii » (Que peut signifier la présidence de Donald Trump pour l'Asie centrale), [www.news.tj](http://www.news.tj), 28 novembre 2016.

<sup>11</sup> A. Shirinyan, « Armenia », in A. Shirinyan, Z. Shiryev, G. Mchedlishvili, « Examining how the South Caucasus is responding to Trump », art. cité. Cependant, l'Arménie mise sur l'influence (notamment via le Congrès) de la communauté arménienne aux Etats-Unis, forte d'un million et demi de personnes.

<sup>12</sup> E. Alekseenkova, « The U.S. in Central Asia : Between "C5+1" and "Make America great again" », <http://russiancouncil.ru>, 31 juillet 2017.

<sup>13</sup> P. Stronski, « Uncertain continuity : Central Asia and the Trump administration », *Carnegie Endowment for International Peace*, 27 juillet 2017, <http://carnegieendowment.org/2017/07/27/uncertain-continuity-central-asia-and-trump-administration-pub-72677>



## Donald Trump, l'ami des régimes autoritaires ?

Les propos tenus par Donald Trump lors de sa visite en Arabie Saoudite en mai 2017, étape initiale de son premier déplacement à l'étranger, ont peut-être rassuré les pays musulmans de l'ex-URSS (Azerbaïdjan, Asie centrale). Son allocution, prononcée à l'occasion du sommet arabo-islamo-américain, exprimait davantage de considération pour le monde musulman que ce que sa campagne et diverses prises de position après l'élection avaient pu annoncer – amenant la presse centrasiatique à qualifier Donald Trump d'« islamophobe »<sup>14</sup>. En outre, il est probable que ces pays ont apprécié ce que le président américain a dit, dans ce même discours, sur la nécessité pour les Etats-Unis de cesser de « donner des leçons aux autres peuples ». Le président Aliiev, sur lequel l'administration Obama avait intensifié la pression au sujet des droits de l'homme, affirme d'ailleurs avoir déjà constaté l'atténuation des manifestations d'ingérence de la part des Etats-Unis<sup>15</sup>.

A Moscou, la conviction répétée par Donald Trump ou Rex Tillerson qu'il est inapproprié pour les Etats-Unis de continuer à chercher à imposer la démocratie dans le monde apparaît comme l'un des points positifs du changement d'équipe à Washington. En Asie centrale également, où l'on anticipe que l'administration Trump ne priorisera pas la région, il est probable que les régimes en place s'accommoderont sans peine d'un président américain moins soucieux que ses prédécesseurs de promouvoir les valeurs démocratiques. A *contrario*, les acteurs de la société civile s'inquiètent des coupes annoncées dans les budgets de l'USAID (Agence des Etats-Unis pour le développement international).

\*

\*   \*

Depuis leur indépendance, la plupart des Etats issus de l'effondrement de l'URSS voient les Etats-Unis comme un des contrepoids utiles à la Russie dans les équilibres régionaux (voire à d'autres puissances, dont la Chine pour l'Asie centrale). Si certains ont déploré l'affaiblissement de la présence américaine en Eurasie sous Obama et craignent aujourd'hui que Trump ne poursuive le mouvement quand on aurait pu espérer une présidence Clinton beaucoup plus active, d'autres voient leur éventuelle déception compensée par la perspective d'une moindre pression américaine sur la question des valeurs et des droits de l'homme. Tous ont conscience que dans une large mesure, les Etats-Unis ne s'intéresseront à leur situation que si, conformément au slogan de campagne de Trump « *America first* », ils sont en cela stimulés par des enjeux indirects liés aux priorités stratégiques américaines (Corée du Nord, Iran, terrorisme international, Russie, Chine...). Si bien que les politologues de la région estiment que dans bien des cas, il appartiendra aux pays de la zone de démontrer à Washington leur utilité relative s'ils entendent bâtir une relation

---

<sup>14</sup> Lors d'un meeting de campagne à Portland en août 2016, Donald Trump avait mentionné l'Ouzbékistan parmi les « nations terroristes » dont les ressortissants devaient être soumis à un contrôle à l'immigration strict.

<sup>15</sup> « I. Aliyev, Azerbaijan highly appreciates Trump's speech at Arab Islamic American summit », APA, 26 mai 2017, <http://en.apa.az/azerbaijan-politics/foreign-news/ilham-aliyev-azerbaijan-highly-appreciates-trump-s-speech-at-arab-islamic-american-summit.html>

constructive – quitte à s'appuyer principalement sur le Département d'Etat et/ou le Congrès... Leur démarche sera compliquée par l'imprévisibilité qui risque de perdurer à Washington : lesquelles de ses visions internationales le Président pourra-t-il traduire en initiatives de politique étrangère compte tenu de l'hostilité que lui oppose une bonne partie du Congrès, démocrates et républicains confondus ? Cette incertitude rassure ou contrarie ceux qui supposaient qu'en bon homme d'affaires, Donald Trump allait savoir imposer sa ligne. En Eurasie comme ailleurs, les gouvernements estiment avoir trop peu de visibilité pour se positionner clairement vis-à-vis de la nouvelle administration. Dans pareil contexte, l'analyse d'un politologue azerbaïdjanais<sup>16</sup> suggérant que les pays du Caucase seraient bien avisés de se concentrer sur les tendances du jeu des puissances régionales plutôt que de regarder trop fortement du côté de Washington, dont beaucoup d'observateurs de la zone prédisent le déclin de l'influence internationale, prend tout son sens<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Z. Shiryev, « Azerbaijan », in A. Shirinyan, Z. Shiryev, G. Mchedlishvili, « Examining how the South Caucasus is responding to Trump », art. cité.

<sup>17</sup> L'auteure remercie chaleureusement Léo-Paul Jacob, assistant de recherche à la FRS, pour son aide précieuse dans la rédaction de cet article.

**Pour citer cet article** : Isabelle Facon, « Perceptions du "phénomène Trump" en Eurasie : attentes raisonnées et pragmatisme », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2017 / Les Etudes du CERI*, n° 235-236, février 2018 [en ligne : [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## **La Turquie, l'Iran et la Russie, nouvelles forces de stabilisation du Moyen-Orient ?** *par Bayram Balci*

La crise syrienne, dont l'impact sur les relations entre la Russie et l'Occident a bouleversé l'ordre régional et international<sup>1</sup>, et ainsi ravivé le spectre d'une nouvelle guerre froide, entre dans sa septième année. Calquée sur l'aspiration populaire démocratique de la Tunisie, la révolte du peuple contre la dictature de Bachar al Assad a dégénéré en de multiples guerres entre différentes forces ethniques ou confessionnelles syriennes, toutes soutenues ou instrumentalisées par une puissance extérieure régionale : la Turquie, l'Iran, les Etats-Unis, la Russie et les Etats européens. Après des années de chaos, il semble que la guerre perde en intensité et que le pays se dirige vers une reconstruction nationale aux contours et à la forme encore imprécis. Alors que les Etats-Unis et l'Europe, mais aussi leur allié turc, avaient à tort misé sur une chute rapide de Bachar al Assad, il apparaît que la fin des hostilités en Syrie dépende grandement des puissances régionales que sont la Russie, l'Iran et la Turquie. Ce n'est pas un hasard si les pourparlers sur la fin du conflit et l'après-guerre en Syrie ont réuni ces acteurs à Astana. Dans les instances internationales et sur place, ces trois puissances jouent leurs atouts et leurs intérêts en exerçant des pressions sur les protagonistes, qu'il s'agisse du régime ou des divers groupes rebelles. Se pose alors la question de la nature des liens qui font d'eux des « faiseurs de roi » dans le conflit syrien. Si alliance il y a, combien de temps durera-t-elle, et quels en sont les points d'achoppement ? Les motivations paraissant divergentes et même inconciliables, quelles seront la solidité et l'efficacité de leur entente ? Ce manque de clarté suscite l'inquiétude à l'échelle régionale. En effet, les divisions et les rivalités sont trop nombreuses pour ne pas relativiser l'optimisme d'aucuns.

### **Le soutien constant de la Russie et de l'Iran à Bachar al Assad**

La position actuelle de la Turquie, de la Russie et de l'Iran dans le conflit syrien est le produit historique de leur réaction initiale aux « printemps arabes ».

Pour la Russie, les choses ont dès l'abord été très claires. Les « printemps arabes », c'est-à-dire la révolte des masses contre des pouvoirs autoritaires en place depuis plusieurs décennies, n'étaient rien d'autre que des « révolutions de couleur » comparables à celles que Moscou avait connues dans son ancien « étranger proche », dans le Caucase et en Asie centrale<sup>2</sup>. Les soulèvements des Tunisiens, des Egyptiens, des Libyens et des Syriens étaient comparables à ceux des Géorgiens, des Ukrainiens et des Kirghizes dans les années 2000. Ils constituaient des risques tant de déstabilisations étatiques et de contaminations démocratiques que de contagions islamistes, dommageables aux intérêts russes. Enfin, le fait que les révolutions démocratiques arabes aient suscité le soutien de l'Occident ne

---

<sup>1</sup> P. Issa, « Syrian civil war : Five ways the conflict has changed the world », *The Independent*, 13 mars 2016.

<sup>2</sup> M. N. Katz, « Russia and the Arab springs », Middle East Institute, 3 avril 2012, <http://www.mei.edu/content/russia-and-arab-spring>

pouvait qu'éveiller la méfiance de Moscou, et donc sa réprobation, y compris et surtout dans la version syrienne. Le Kremlin avait en effet intérêt à voir se maintenir Bachar al Assad au pouvoir puisque la Russie dispose d'une importante base militaire en Syrie et y réalise une bonne part de ses ventes d'armes. Défendre ses intérêts militaires, qui datent de l'ère soviétique, exigeait de défendre le régime en place.

Pour l'Iran, se positionner vis-à-vis des « printemps arabes » a été beaucoup plus difficile<sup>3</sup>. Téhéran a en effet été séduit par le départ de certains dictateurs (comme celui du Tunisien Ben Ali) dont la politique était trop séculière et pro-occidentale de son point de vue. Mais la rapide ascension au pouvoir des islamistes, les Frères musulmans sunnites, a eu tôt fait d'inquiéter le régime des mollahs. En Syrie, l'Iran avait encore plus de raisons de soutenir le pouvoir en place et de s'opposer coûte que coûte à toute opposition au chef de l'Etat, car malgré une solidarité musulmane de façade, Téhéran soutient *de facto* les régimes chiïtes et ceux qui lui sont proches, notamment le clan alawite des Assad, père et fils. Mais le principal moteur de son appui au régime du président syrien a été d'ordre militaire et stratégique : son maintien à Damas garantit à l'Iran l'accès au Liban et à son allié dans la région, le Hezbollah, pilier de sa politique anti-israélienne.

Ainsi, au mépris des crimes perpétrés contre le peuple syrien, l'Iran et la Russie ont soutenu et continuent de soutenir le régime d'Assad. Une politique obstinée et constante, fondée sur la poursuite d'intérêts nationaux supérieurs avec un cynisme politique exacerbé.

### **Les hésitations de la politique turque**

Face à eux et face à l'homme de Damas, la politique de la Turquie a été plus hésitante et a changé plusieurs fois de nature, ce qui explique en partie les actuels déboires d'Ankara dans la crise syrienne, qui ruinent toute sa politique intérieure et internationale<sup>4</sup>. Au moment du déclenchement de la révolte populaire en Syrie contre le pouvoir, Assad était un bon allié de la Turquie, voire son meilleur partenaire dans la région. Depuis leur fondation sur les débris d'un même Empire ottoman, les deux pays sont restés longtemps opposés sur diverses questions, comme le différend frontalier sur l'Hatay et l'irrédentisme kurde, soutenu par la Syrie contre la Turquie. L'embellie dans leurs relations est survenue en 2002 mais au printemps 2011, Ankara a tenté de se poser en médiateur et de faire entendre raison au président syrien pour entamer un dialogue et des pourparlers d'apaisement. En vain, car le régime s'est obstiné et a défié tous les pronostics d'une fin proche. La Turquie a alors radicalement changé de politique, et soutenu massivement l'opposition pour accélérer la chute du dictateur. Or contre toute attente, celui-ci a résisté, profitant de la segmentation de la société syrienne et du soutien quasi-inconditionnel de l'Iran et de la Russie.

---

<sup>3</sup> S. Chubin, « Iran and the Arab spring : Ascendancy frustrated », Gulf Research Center, septembre 2012, [http://carnegeendowment.org/files/Iran\\_and\\_Arab\\_Spring\\_2873.pdf](http://carnegeendowment.org/files/Iran_and_Arab_Spring_2873.pdf)

<sup>4</sup> Y. Yakis, « Turkey after the Arab spring : Policy dilemmas », *Middle East Policy Council*, Vol. xxi, n° 1, mars 2014, <http://www.mepc.org/turkey-after-arab-spring-policy-dilemmas>

Parallèlement, l'émergence d'une nouvelle menace, celle de Daech qui les visait directement, a obligé les Occidentaux à revoir leurs priorités moyen-orientales et à changer leur politique syrienne, pour se focaliser désormais sur sa destruction, laissant au second plan, voire s'accommodant et participant indirectement au maintien d'Assad. Pour la Turquie, passée à contrecœur en 2012 dans le clan des « anti-Bachar » du fait de la pression internationale liée à la crise humanitaire débordant à ses frontières, le prolongement du conflit syrien est vite devenu ingérable. Plus Assad perdure au pouvoir, plus le conflit syrien l'affaiblit.

Le prolongement de la crise syrienne a surtout fait apparaître deux nouvelles menaces plus dangereuses encore pour Ankara que celle du régime du dictateur. D'une part, l'extension par Daech, aux prises avec la résistance kurde en Syrie, du théâtre de ses attentats contre des cibles kurdes et turques sur son territoire. D'autre part, le renforcement, avec le soutien de l'allié américain notamment, du mouvement national kurde en Syrie, sans cesse plus hostile à la Turquie. Ces événements l'ont poussée à revoir sa politique syrienne. Constatant que ses alliés occidentaux de l'OTAN armaient les milices kurdes de Syrie mais que le PKK détournait une partie de ces armements pour servir la guérilla anti-Turcs, la Turquie, lâchée *de facto* par l'OTAN dont elle est pourtant membre, a été obligée de se rapprocher de la Russie et de l'Iran.

### **Le rapprochement russo-irano-turc : vers une solution politique au conflit syrien ?**

Le constat d'échec de la communauté internationale à trouver et même à vouloir une solution à la crise syrienne a donc incité Ankara à chercher de nouvelles alliances pour assurer sa sécurité dans un conflit devenu d'une grande complexité. Dès lors, la Russie, l'Iran et la Turquie ont prétendu réussir là où les Occidentaux avaient échoué et trouver une solution politique durable et acceptable à la crise syrienne<sup>5</sup>.

Ce rapprochement s'est concrétisé avec le processus d'Astana, c'est-à-dire les rencontres des principaux protagonistes du conflit syrien sous la supervision des trois pays. Chacun d'eux exerce son influence sur ses « protégés » afin de créer des zones de désescalade et d'engager un processus politique pour qu'à moyen terme les hostilités cessent et qu'un règlement du conflit soit envisageable. Dans ce partage des tâches, la Russie et l'Iran doivent exercer une pression sur le régime d'Assad qu'ils protègent et manipulent depuis le début. Quant à la Turquie, il est attendu qu'elle joue de son influence sur les groupes rebelles sunnites afin de les pousser au dialogue pour qu'enfin une solution politique se profile.

Ce triumvirat semble avoir apporté une certaine accalmie dans le conflit, même si le régime ou l'un des groupes armés rompt régulièrement la trêve par une attaque quand il en voit l'opportunité. Malgré cet apaisement, il n'est pas certain que le pont russo-turco-iranien soit suffisamment solide pour assurer une transition vers la paix en Syrie. Car des divergences entre les trois puissances régionales se font déjà sentir, et ne permettent pas un trop grand optimisme.

---

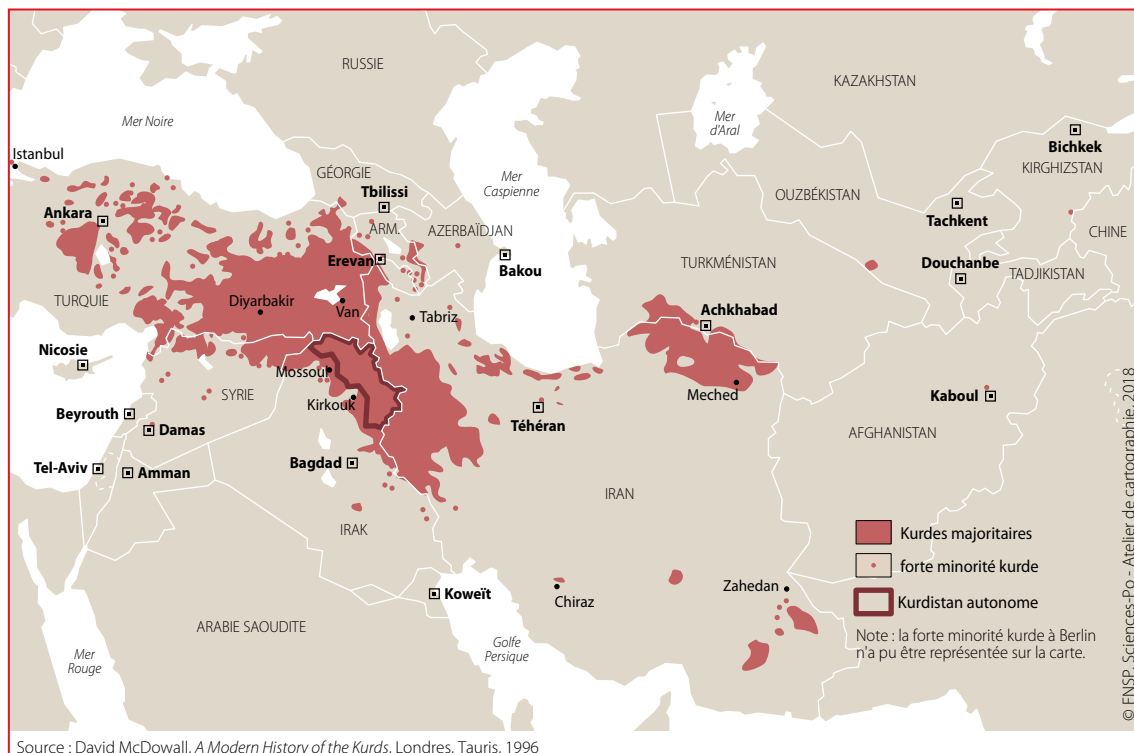
<sup>5</sup> B. Friedman, « Russia, Turkey, and Iran : Cooperation and competition in Syria », Moshe Dayan Center, *Tel Aviv Notes*, Vol. 11, n° 2, janvier 2017, <https://dayan.org/content/russia-turkey-and-iran-cooperation-and-competition-syria>

En effet, pour ce qui est des relations entre la Turquie et l'Iran dans le dossier syrien, la relative entente ne doit pas cacher les divergences entre les deux acteurs majeurs du jeu moyen-oriental. S'ils ont compris l'urgente nécessité de maîtriser le brasier syrien, deux différends continuent de les diviser. En premier lieu, le sort du président. L'Iran ne semble pas être prêt à le lâcher, alors que la Turquie, même si elle ne s'exprime plus sur le sujet, reste toujours déterminée à le voir tomber. De plus, dans le contexte de forte émergence de l'Iran en tant qu'acteur régional sur une scène internationale où tout lui réussit, y compris le bras de fer avec l'Occident sur le dossier nucléaire, la Turquie se sent plus que jamais marginalisée par ce grand rival. Mise en relative sourdine, la rivalité entre chiïtes et sunnites qui renvoie l'Iran et la Turquie dos-à-dos, risque de resurgir et de cristalliser les relations bilatérales autant qu'exacerber la compétition pour un *leadership* régional fondé sur une vision confessionnelle.

### Le problème kurde, un nouvel obstacle à la paix au Moyen-Orient ?

Entre la Turquie et la Russie, le dialogue sur le dossier syrien est encore plus fragile et le rapprochement spectaculaire en cours ne doit pas faire illusion. Affaiblie et désemparée, enlisée dans le chaos syrien, abandonnée par ses alliés occidentaux, c'est en désespoir de cause que la Turquie s'est rapprochée de la Russie. S'accommodant bon gré mal gré du maintien non négociable d'Assad au pouvoir par Moscou, elle espère obtenir en échange un soutien russe sur la question kurde en Syrie. En effet, depuis que la révolution syrienne s'est engouffrée dans la voie de la guerre civile, une révolution silencieuse kurde transforme

#### Zones de peuplement kurde



tout le Moyen-Orient, et la Turquie se sent directement menacée dans sa sécurité et son intégrité<sup>6</sup>. Le mouvement irrédentiste du PKK qu'elle combat s'est rendu maître des milices kurdes en Syrie, sur lesquelles s'appuient les alliés occidentaux pour combattre l'« Etat islamique ». Trouver un point d'entente entre Turcs et Russes sur cette question ne sera pas tâche facile, car même si elle ne soutient pas militairement les milices kurdes soumises au PKK, Moscou ne compte pas se dessaisir du dossier, qu'il soit estampillé PKK ou autre, pour satisfaire les seuls intérêts de la Turquie. En d'autres termes, en Syrie, les deux alliés ne sont pas du tout en mesure d'harmoniser leurs positions vis-à-vis des Kurdes. Ainsi, au grand dam d'Ankara, la Russie a évoqué une nouvelle Constitution syrienne dans laquelle est mentionné le fait autonome kurde<sup>7</sup>. Son évocation même inquiète la Turquie qui a peur d'un effet miroir qui encouragerait les Kurdes à demander la même chose. Ainsi, forte ou faible, comme c'est le cas actuellement, la Turquie se heurte depuis sa création aux mêmes difficultés, prisonnière et tributaire de son problème kurde. Le pouvoir turc, conscient et proactif sur la question, avait adopté une politique d'ouverture vis-à-vis des Kurdes depuis 2009 en engageant des discussions secrètes avec le PKK, faisant progresser le dialogue, jusqu'au point de rupture qu'a constitué la crise syrienne. La direction actuelle du PKK et l'Etat turc se sont violemment affrontés sur le théâtre syrien depuis 2011. Il faudra du temps, et sans doute de nouvelles équipes au pouvoir en Turquie et au sein du PKK pour que reprennent les pourparlers. En attendant, Ankara va connaître des relations difficiles avec tous ses voisins en grande partie à cause du fait kurde.

\*

\*   \*

La calamité mondiale qu'est la crise syrienne entre dans une nouvelle phase où un semblant de solution, ou du moins de pacification devient envisageable. Elle inaugure aussi une reconfiguration inattendue des puissances internationales. L'Occident, Union européenne et Etats-Unis en tête, a fait preuve de faiblesse, de manque de vision et de *leadership* mondial. Son discrédit décrédibilise le modèle démocratique et profite aux puissances régionales, russe et iranienne, qui voient triompher leur modèle autoritaire. Ces deux pays, alliés fidèles de Bachar al Assad depuis le début, ont su récupérer les déçus de l'Occident comme la Turquie. Pourtant, ce rapprochement entre Moscou, Téhéran et Ankara dans le dossier syrien est plus fragile que jamais. Car nombreux sont encore les différends qui les opposent et les empêchent d'œuvrer ensemble à l'écriture d'une nouvelle page dans l'histoire de la Syrie. A défaut de paix et de solution définitive pour ce pays, si le triumvirat apportait une accalmie dans la guerre, ce serait déjà un grand pas en avant.

---

<sup>6</sup> Sur la question kurde, voir H. Bozarslan (dir.), « Les Kurdes : puissance montante au Moyen-Orient ? » *Anatoli*, n° 8, septembre 2017.

<sup>7</sup> S. Idiz, « Turkey quietly concerned with Russia's Kurdish policy », *Al Monitor*, 24 octobre 2017, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/10/turkey-russia-kurdish-policy-causes-concern-in-ankara.html>

**Pour citer cet article** : Bayram Balci, « La Turquie, l'Iran et la Russie, nouvelles forces de stabilisation du Moyen-Orient ? », in A. de Tinguay (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2017 / Les Etudes du CERI*, n° 235-236, février 2018 [en ligne : [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].



Deuxième partie

# L'Eurasie en perspective

## **Tout changer pour que rien ne change : bilan et perspectives politiques en Russie à la veille des élections présidentielles de mars 2018** *par Clémentine Fauconnier*

Les électeurs russes ont été appelés aux urnes le 18 mars 2018 afin de désigner leur président. Depuis l'adoption de la Constitution de 1993, ce dernier est élu au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire à deux tours. Les candidats ont toujours obtenu la majorité absolue des voix dès le premier tour et ont donc été élus directement, hormis lors du scrutin de 1996. La Constitution russe n'autorisant pas l'exercice de plus de deux mandats consécutifs, Vladimir Poutine, élu successivement en 2000 et 2004, n'a pas été candidat à sa propre succession en 2008. Il a soutenu la candidature de son dauphin, Dmitri Medvedev, dont il est devenu le Premier ministre pendant quatre ans avant de revenir à la présidence en 2012 pour une durée qui est désormais de six ans. La Constitution l'a donc autorisé à se présenter en 2018 pour un quatrième mandat. Au moment de l'annonce de sa candidature le 6 décembre dernier, il bénéficiait de plus de 50 % des intentions de vote avec des scores en hausse. Six ans après l'important mouvement de protestation populaire qui avait accompagné son retour à la présidence, le système politique russe apparaît plus que jamais verrouillé et l'alternance inenvisageable. Derrière l'apparence de continuité, le rapide retour à l'ordre est le résultat d'une série de réajustements des mécanismes du pouvoir qui a partiellement modifié les rapports de forces entre les différents acteurs politiques.

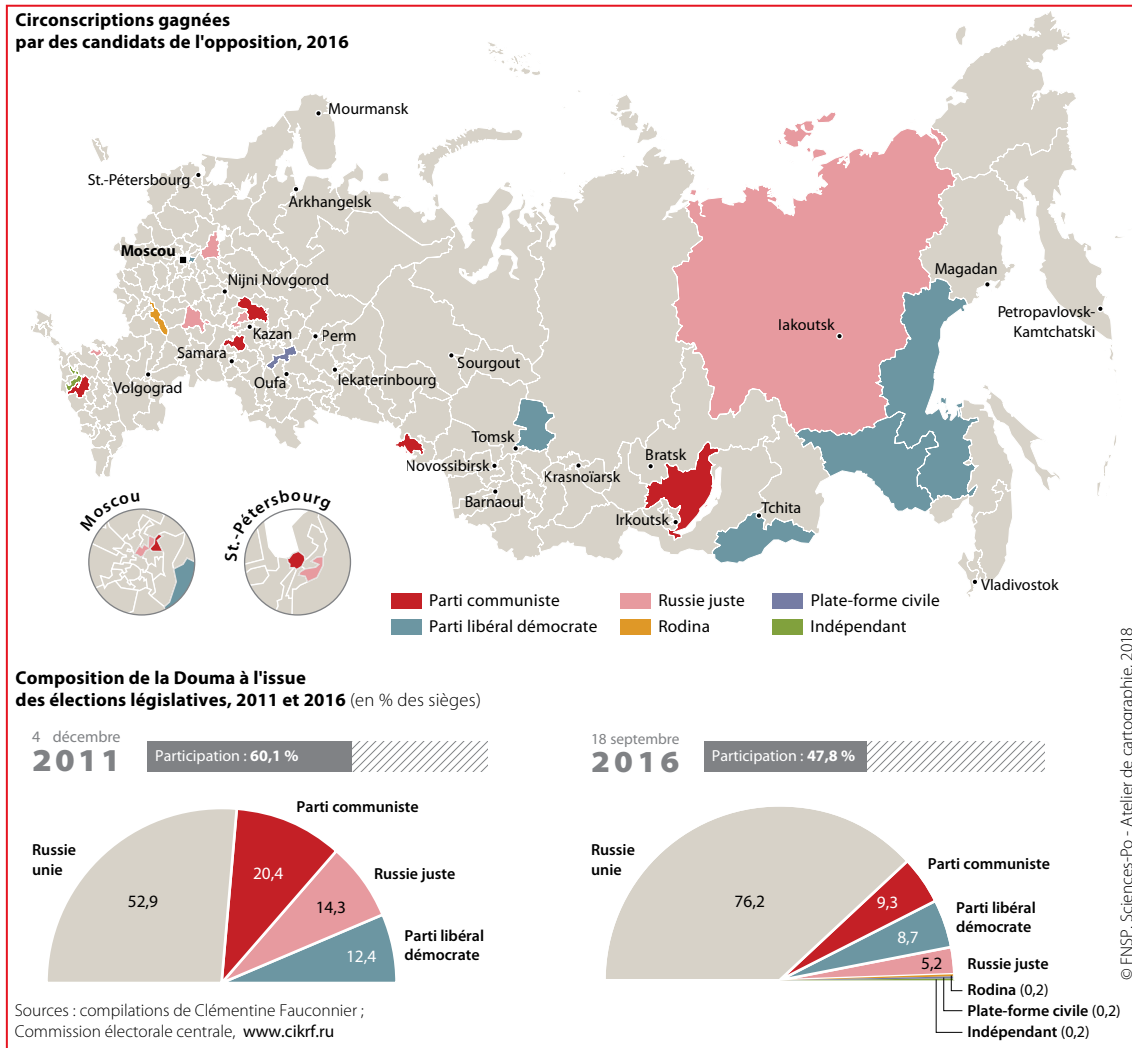
### **Retour à l'ordre et réforme des mécanismes politiques**

L'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine en 2000 a marqué le début d'un processus de centralisation politique autour de l'exécutif central. La mise en place du parti Russie unie, très rapidement ultramajoritaire à tous les niveaux du pouvoir, est l'une des manifestations les plus visibles de ce contrôle sur les anciens foyers d'opposition qu'ont été durant la présidence de Boris Eltsine la Douma – chambre basse de l'assemblée russe – et les régions<sup>1</sup>. Les élections législatives du 4 décembre 2011 ont créé une discontinuité majeure dans ce processus. Russie unie est devenue la cible d'un mouvement de protestation entamé plusieurs mois avant les élections législatives par le blogueur et opposant politique Alexeï Navalny, qui le désignait comme « le parti des escrocs et des voleurs ». Alors que ses scores étaient en progression constante depuis dix ans, Russie unie a connu pour la première fois un net recul en perdant près de 15 points, soit 77 sièges. Durant les semaines qui ont suivi le scrutin, on a observé le développement d'un mouvement de contestation politique d'une ampleur sans précédent depuis l'effondrement de l'URSS. Les manifestations visaient notamment les fraudes commises pendant les élections, mais aussi le retour de Poutine à la présidence après le mandat effectué par Medvedev.

---

<sup>1</sup> V. Gel'man, « Le retour du Léviathan : la politique de recentralisation en Russie depuis 2000 », *Critique internationale*, n° 34, janvier 2007, pp. 103-125.

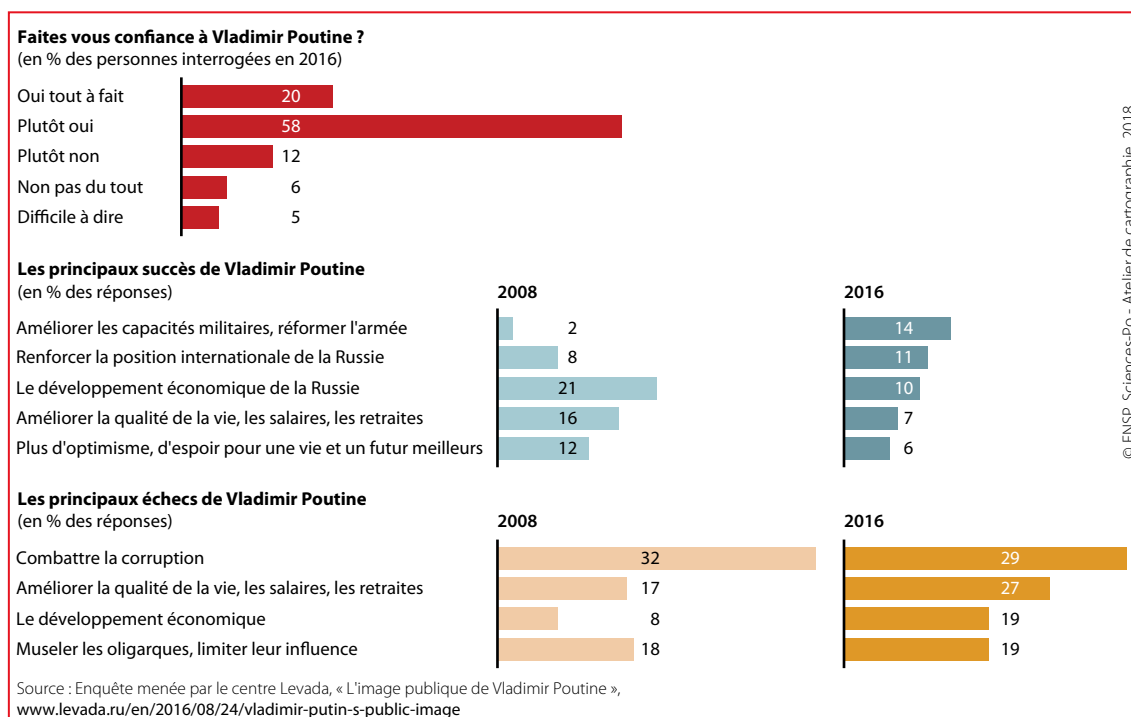
**Figure 1**  
**Elections législatives russes 2011 et 2016**



Si ces événements n'ont pas remis la domination de Russie unie directement en cause et n'ont pas empêché le retour de Vladimir Poutine, élu à la présidence dès le premier tour le 4 mars 2012, ils ont cependant donné lieu à une importante réforme des mécanismes politiques mis en place durant les années 2000. Ces initiatives, présentées par le président Medvedev dès la fin de 2011, avaient pour objectif proclamé de répondre au mécontentement des manifestants en offrant les conditions institutionnelles d'une plus grande participation des citoyens à la vie politique. Elles rétablissaient l'élection au suffrage universel des gouverneurs de région – alors qu'ils étaient désignés par les parlements régionaux sur proposition du président depuis 2005 – ainsi que le scrutin mixte pour les législatives – et non plus le scrutin proportionnel intégral utilisé en 2007 et 2011. Enfin elles assouplissaient les conditions d'enregistrement et de participation pour les organisations partisans.

Les élections législatives de 2011 ont semblé constituer une rupture dans l'histoire politique russe récente, mais les années qui ont suivi ont marqué un rapide retour à l'ordre. Ainsi, à la veille de la campagne présidentielle de 2018, la popularité de Vladimir Poutine était au plus haut : plus de 80 % des Russes interrogés affirmaient lui faire confiance. Si les chiffres en sa faveur ont toujours été élevés – en ne passant jamais en dix-sept ans sous la barre des 60 % – leur variation est cependant riche d'enseignements. Elle montre que la cote de popularité de Vladimir Poutine a commencé à baisser progressivement dès 2009, au moment où les premiers effets de la crise se sont fait sentir, pour ensuite rester aux alentours de 60 % non seulement pendant la période de contestation de l'hiver 2012, mais également pendant les deux années suivantes. Sa brusque remontée dans les sondages se situe à l'hiver 2014, au moment de l'annexion par la Russie de la Crimée. Il reste depuis au-dessus des 80 %. L'étude menée par le centre Levada montre que si depuis 2014 le président russe a retrouvé la popularité dont il bénéficiait en 2008, les facteurs de cette faveur ont changé (voir la figure 2). Jusqu'à 2008, les réussites dans le domaine économique et social – qualité de vie, salaires, retraites – étaient citées comme étant les principaux motifs de satisfaction. En 2016, les réponses aux sondages donnaient la première place aux succès sur la scène internationale : l'amélioration des capacités militaires et le renforcement de la position de la Russie dans le monde. En revanche les questions socioéconomiques comptaient désormais parmi les principaux échecs de Vladimir Poutine aux yeux de la population. Enfin en 2016 comme en 2008, la corruption demeurait la première cause de mécontentement.

**Figure 2**  
**Les facteurs de popularité de Vladimir Poutine, 2008-2016**



## La domination de Russie unie : l'impact des décisions prises par le pouvoir fin 2011

De façon analogue au rapide regain de popularité de Vladimir Poutine, Russie unie est parvenue, après le recul de 2011, à retrouver son niveau antérieur et même à renforcer encore sa position à l'occasion des élections en région entre 2012 et 2015. Ici encore, les mécanismes de ces succès diffèrent de ceux des années précédentes, aussi bien en ce qui concerne la désignation des chefs des exécutifs régionaux que les parlements.

Chacune des quatre-vingt-cinq régions russes a son propre calendrier. Des scrutins régionaux et locaux ont ainsi lieu tous les ans en septembre, lors d'une journée unique d'élections. Les résultats des scrutins aux parlements régionaux de 2012 à 2015 montrent que l'assouplissement de la loi sur les partis ne menace pas la position ultradominante de Russie unie. Au contraire, la hausse très rapide du nombre d'organisations partisans – sept enregistrées fin 2011, soixante-quinze début 2017 – favorise le parti du pouvoir qui remporte en moyenne près de 80 % des mandats sur la période. La loi impose qu'au moins la moitié des députés régionaux soient élus au scrutin mixte, avec des seuils de représentativité fixés entre 5 et 7 %. Dans le cadre d'une offre politique à nouveau fragmentée avec de nombreux participants qui ne parviennent pas à atteindre ce seuil, les mécanismes de conversion des voix en sièges permettent à Russie unie de gagner plus de mandats avec moins de voix. Ainsi si l'on compare les résultats obtenus dans les parlements régionaux sur les périodes 2012-2015 et 2008-2011, la part totale des sièges qu'elle a remportés a globalement augmenté de sept points alors même que le pourcentage de voix qu'elle a conquis au scrutin proportionnel était en baisse<sup>2</sup>. L'assouplissement de la loi sur les partis, présenté par Dmitri Medvedev comme une mesure de libéralisation du jeu politique, bénéficie *in fine* à Russie unie.

La réforme du mode de désignation des chefs des exécutifs régionaux, les gouverneurs, ne remet pas non plus en cause l'écrasante domination de ses candidats. A l'automne 2017, seuls quatre des quatre-vingt-cinq gouverneurs en exercice étaient membres de partis d'opposition : le Parti communiste pour deux d'entre eux, le Parti libéral-démocrate de Russie (LDPR) et Russie juste. Il n'y a cependant que dans l'oblast d'Irkoutsk lors des élections du 13 septembre 2015 qu'un candidat de Russie unie a essuyé une défaite à l'issue d'un second tour contre le candidat communiste. Dans l'oblast de Smolensk, le gouverneur LDPR sortant, candidat à sa propre succession, n'était opposé à aucun candidat de Russie unie. Dans les régions d'Orel et d'Omsk, les gouverneurs ont été nommés par interim par Vladimir Poutine au début du mois d'octobre 2017 après la démission de leurs prédécesseurs, et devront attendre l'automne 2018 pour confirmer éventuellement leur position au suffrage universel. Ainsi la très modeste représentation de gouverneurs issus de l'opposition relève-t-elle davantage d'une politique de cooptation menée par le président que d'alternance.

Le rétablissement de l'élection des gouverneurs s'accompagne en effet de la généralisation des pratiques de précooptation avant élection selon le schéma suivant : démission du gouverneur en exercice, désignation par Vladimir Poutine d'un gouverneur par interim – parfois le sortant

---

<sup>2</sup> A. Kynev, « Vybory reguional'nykh parlamentov v Rossii 2009-2013 : Ot partizatsii k personalizatsii » [Les élections des parlements régionaux en Russie 2009-2013 : de la partisanisation à la personnalisation], Moscou, Panorama, 2014.

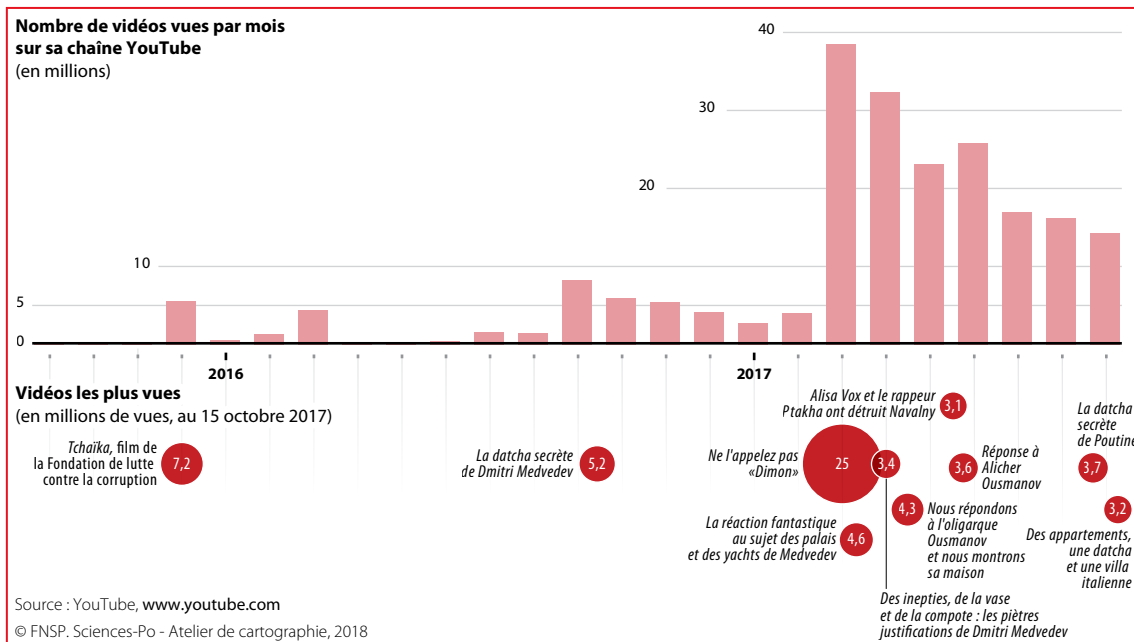
lui-même – qui se trouve en poste tout en faisant campagne, organisation d'élections anticipées. Cette procédure permet à Poutine de maintenir un certain contrôle personnel sur la désignation des chefs des exécutifs régionaux en marginalisant ceux en qui il a perdu confiance et en donnant toutes leurs chances à ceux qu'il souhaite voir élus ou de fait maintenus. La pratique des élections anticipées lui donne la maîtrise du calendrier en concentrant le maximum de scrutins à un moment jugé propice – trente régions ont ainsi désigné leur chef de l'exécutif en septembre 2014 quand la popularité de Vladimir Poutine se trouvait à nouveau à son maximum quelques mois après l'annexion de la Crimée. Elle ajoute une difficulté supplémentaire pour les forces d'opposition qui n'ont plus que très peu de temps pour choisir leur candidat et mener campagne. Ainsi le retour de l'élection des gouverneurs au suffrage universel ne remet pas en cause l'emprise quasi intégrale de Russie unie au niveau des exécutifs régionaux. En revanche, les modalités de ces élections et notamment le recours régulier aux scrutins anticipés montrent que la désignation des gouverneurs reste à bien des égards sous le contrôle personnel de Vladimir Poutine, et que Russie unie en est le bénéficiaire bien plus que l'acteur.

### **Le pluralisme administré et ses opposants**

Les élections législatives du 18 septembre 2016 se situent dans le prolongement des logiques observées lors des scrutins régionaux organisés depuis 2012. Russie unie y remporte une victoire historique avec le record de 343 élus au total soit plus des trois quarts des 450 sièges. Pour la première fois depuis 2003, les députés sont désignés au scrutin mixte en un seul tour : 225 au scrutin majoritaire dans les circonscriptions, 225 au scrutin proportionnel de liste. La fragmentation de l'offre politique – quatorze partis au scrutin de liste – permet à Russie unie d'obtenir 62 % des sièges avec 54 % des voix au scrutin proportionnel. Les mêmes mécanismes institutionnels observés les années précédentes dans les régions permettent de dissimuler le fait que le nombre de voix en sa faveur continue de baisser, y compris par rapport au scrutin agité de 2011, passant de 32 à 28 millions contre près de 45 millions en 2007, avec une baisse historique de la participation – moins douze points – qui passe pour la première fois de l'histoire de la Russie postsoviétique sous la barre des 50 %. Autre fait nouveau pour ce type de scrutin qui confirme les logiques observées pour la désignation des gouverneurs, pour la première fois Russie unie n'a pas présenté de candidats dans dix-huit des deux cent vingt-cinq circonscriptions pourvues au scrutin majoritaire, adoptant une stratégie de cooptation sélective de candidats de l'opposition. Sans cette initiative, il n'y en aurait quasiment pas eu dans les territoires, puisque Russie unie a remporté 203 circonscriptions au total.

Ainsi, l'action des dirigeants russes ne se limite pas à garantir les victoires de Russie unie ; de façon plus générale elle vise à gérer par le haut les modalités et les acteurs de la vie politique. Cette administration du pluralisme se manifeste dans le maintien d'un lien asymétrique entre Russie unie et le pouvoir exécutif central dont beaucoup de représentants demeurent politiquement sans étiquette. Malgré les demandes formulées au début des années 2000 par les dirigeants du parti et très vite abandonnées, ce n'est pas la force politique gagnante des scrutins qui forme le gouvernement. De plus Vladimir Poutine a plusieurs fois refusé de prendre sa carte. L'administration du pluralisme consiste également pour les dirigeants de l'exécutif à

**Figure 3**  
**Popularité d'Alexeï Navalny**



promouvoir de façon sélective certains partis de l'opposition dite constructive – le parti communiste, le LDPR et Russie juste – au détriment de l'opposition dite « hors système », beaucoup plus marginalisée<sup>3</sup>.

L'opposition hors système compte parmi ses membres les principaux représentants de l'opposition démocrate, qu'il s'agisse du parti historique labloko, représenté au Parlement tout au long des années 1990, ou de figures plus récentes comme celle d'Alexeï Navalny, rapidement considéré comme le principal opposant à Vladimir Poutine. Connu dès le début des années 2010 pour ses dénonciations de la corruption, il a été particulièrement actif lors du mouvement de protestation qui a accompagné les élections législatives de 2011. Il a participé deux ans plus tard aux élections à la mairie de Moscou où il a remporté 30 % des voix face au sortant Sergueï Sobianine, réélu de justesse au premier tour. Candidat déclaré aux élections présidentielles de 2018, Alexeï Navalny a été considéré inéligible par la Commission électorale centrale en raison de la condamnation à cinq ans de prison avec sursis pour détournement de fonds dont il a fait l'objet. Il a cependant continué de se dire candidat et de multiplier les rencontres avec les électeurs russes tandis que les vidéos qu'il publiait sur sa chaîne Youtube – dénonçant notamment le mode de vie plus que fastueux des dirigeants russes – ont été vues jusqu'à 25 millions de fois (figure 3). Si la candidature de Ksénia Sobotchak – la fille de l'ancien maire de Saint Pétersbourg et mentor de Vladimir Poutine – a suscité de nombreux questionnements sur une éventuelle intervention du Kremlin dans les rangs de l'opposition démocrate, les intentions de vote en sa faveur restaient en décembre 2017 aux alentours de 1 %.

\*

\* \*

<sup>3</sup> F. Daucé, *Etre opposant dans la Russie de Vladimir Poutine*, Latresne, Le Bord de l'eau, 2016.



A bien des égards, le troisième mandat de Vladimir Poutine n'a pas seulement été une période de retour à l'ordre mais aussi de durcissement après les mouvements de l'hiver 2012. Si la cote de popularité du président a battu des records tout comme la représentation à tous les niveaux de Russie unie, les mécanismes de ce soutien ont cependant fortement changé par rapport aux années précédentes. Ils ont témoigné de l'existence de brèches importantes comme l'inquiétude de la population face à la situation économique et sociale, et la baisse constante de la participation aux élections. Ce mandat voit aussi l'installation dans le paysage russe d'une figure d'opposition qui a su capter le mécontentement ancien à l'égard de la corruption, considérée dans les années 2000 et encore aujourd'hui par la majorité des Russes comme le principal échec de Vladimir Poutine. Si ces éléments ne semblent pas remettre en question le résultat des élections présidentielles de 2018, ils constituent malgré tout des paramètres susceptibles de peser de plus en plus dans les années à venir, notamment lors de l'échéance présidentielle de 2024 à laquelle, d'après la Constitution, Vladimir Poutine ne pourra pas se présenter.

**Pour citer cet article :** Clémentine Fauconnier, « Tout changer pour que rien ne change : bilan et perspectives politiques en Russie à la veille des élections présidentielles de mars 2018 », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2017 / Les Etudes du CERI*, n° 235-236, février 2018 [en ligne : [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

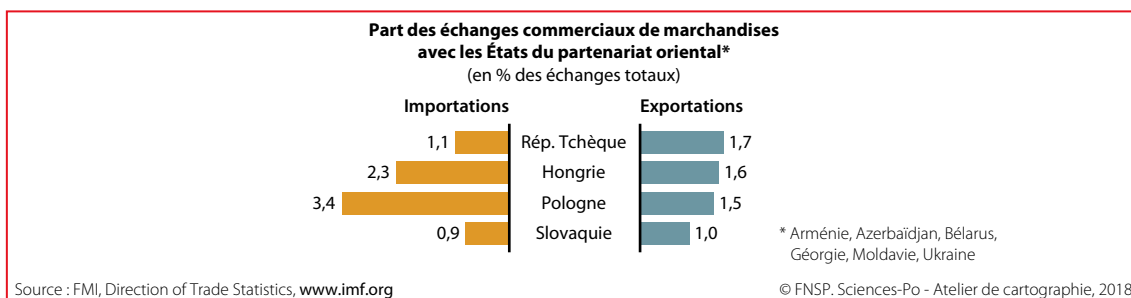
## **Les pays d'Europe centrale et l'espace postsoviétique** *par David Cadier*

La crise profonde qui affecte les relations entre l'Union européenne et la Russie trouve ses origines et sa cristallisation dans la question de l'orientation politique, économique et stratégique des pays de l'espace postsoviétique. Face aux actions coercitives du Kremlin en Ukraine, et contrairement à ce que les divisions passées avaient pu laisser prévoir, les Etats membres de l'UE ont fait preuve d'unité dans leurs réponses collectives, s'accordant notamment sur la mise en place d'un régime de sanctions économiques qu'ils reconduisent à l'unanimité tous les six mois depuis l'été 2014, en dépit des retombées négatives sur les économies nationales. C'est davantage la condamnation des actions de Moscou que le soutien aux velléités euro-atlantiques des pays du voisinage oriental qui fait néanmoins consensus. A cet égard, les pays d'Europe centrale se singularisent par leur soutien déclaré à ces velléités et, plus généralement, par la place qu'ils accordent à l'espace postsoviétique dans leur politique étrangère. Les quatre pays de Visegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie) continuent par exemple de prôner un élargissement de l'UE et de l'OTAN à l'Ukraine et aux autres Etats du voisinage oriental.

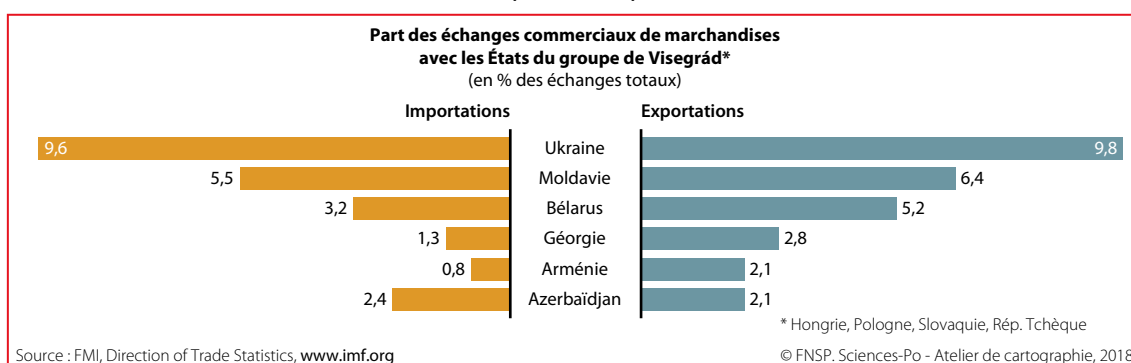
Comprendre les soubassements des positions centre-européennes implique de n'en pas négliger les contrastes ni les nuances. L'Ukraine n'a pas la même signification historique et géostratégique pour la Pologne, qui a administré une partie de son territoire par le passé, que pour la République tchèque, qui ne partage pas de frontière avec elle. De même, les positionnements nationaux ont eux-mêmes varié dans le temps, la République tchèque « redécouvrant » l'Est longtemps absent de son radar de politique étrangère, alors qu'inversement les gouvernements polonais et hongrois ont récemment menacé Kiev de barrer ses relations avec l'UE après en avoir été longtemps les principaux promoteurs. Enfin, le soutien des pays de Visegrad à un élargissement de l'UE et de l'OTAN ne va pas de soi et demande à être éclairci. Certes, les pays d'Europe centrale ont un intérêt évident à être entourés d'Etats pacifiés, prospères et démocratiques ; ils défendent l'adhésion des Etats du voisinage oriental dans cette optique et suivant la logique qui avait conduit l'Allemagne à encourager leur propre adhésion. Néanmoins, d'un point de vue strictement comptable, un tel élargissement les amènerait vraisemblablement à recevoir moins de fonds structurels européens et moins de troupes de l'OTAN sur leur territoire. De même, leur activisme dans le développement d'une dimension orientale de la Politique européenne de voisinage ne saurait être simplement expliqué par des considérations économiques, puisque leurs échanges commerciaux avec cette zone sont peu significatifs, comme l'indiquent les figures 1, 2 et 3 (voir page suivante).

Faire la lumière sur cet engagement des Etats centre-européens nécessite de prendre en compte les rôles attribués au voisinage oriental dans leurs imaginaires de sécurité, leurs stratégies européennes, leurs constructions identitaires et les processus de leurs politiques intérieures.

**Figure 1**  
**Echanges commerciaux entre les Etats du groupe de Visegrad et ceux du Partenariat oriental (2012-2016)**



**Figure 2**  
**Echanges commerciaux entre les Etats du Partenariat oriental et ceux du groupe de Visegrad (2012-2016)**



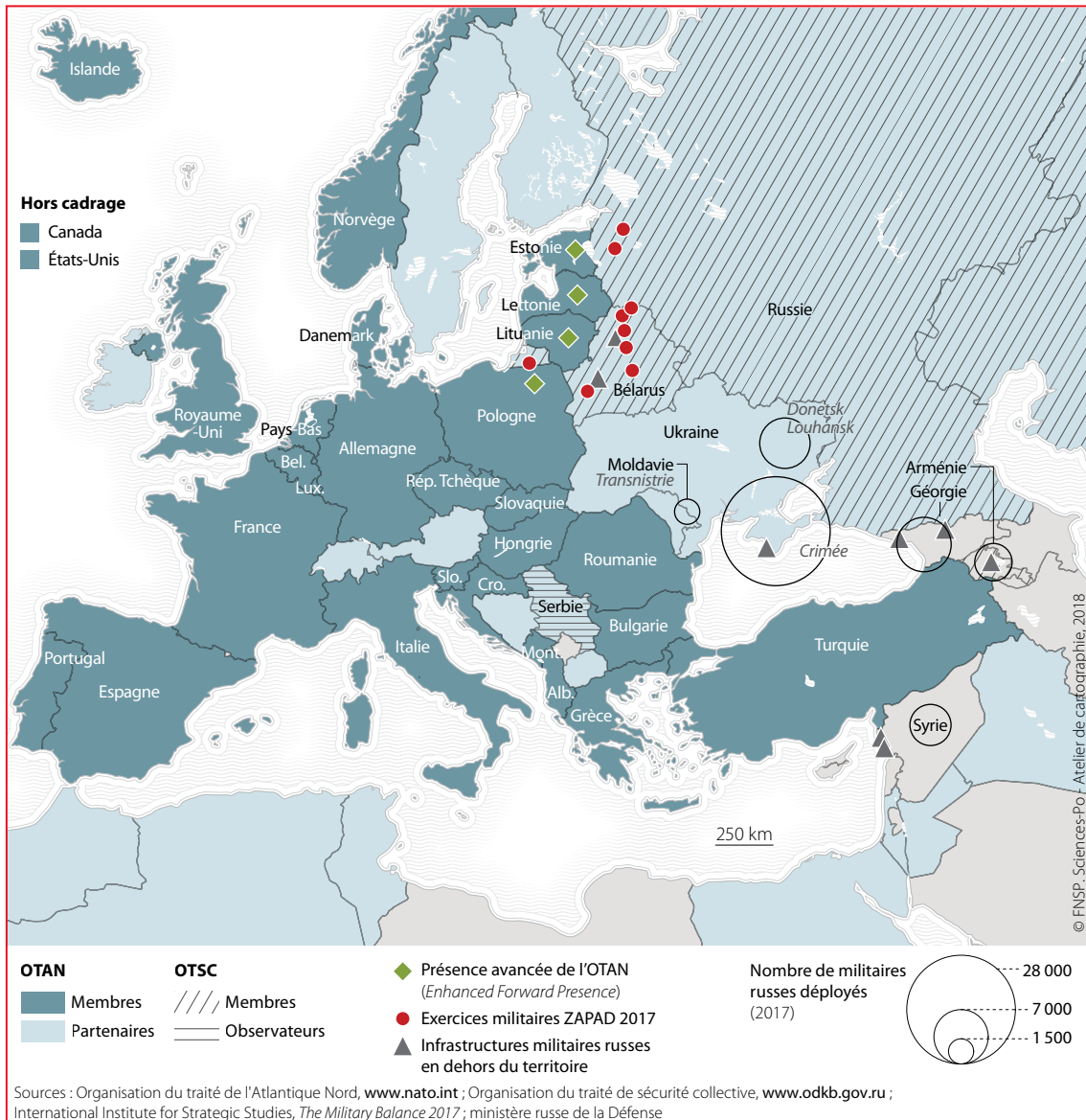
**Figure 3**  
**Echanges commerciaux entre les Etats du Partenariat oriental (2012-2016)**



### Imaginaire de sécurité et prisme géopolitique

Les pays du groupe de Visegrad abordent d'abord l'espace postsoviétique par le prisme de la géopolitique : ils l'appréhendent comme une bordure entre leur territoire et celui de la Russie, qui est perçue comme une menace tant au regard du passé anxiogène que du différentiel de puissance et des évolutions régionales récentes. C'est vrai de la Pologne en particulier, la plus exposée d'un point de vue géostratégique à la puissance militaire russe, et dont les rapports historiques avec cette dernière sont plus conflictuels que ceux des autres pays du groupe. L'apophtegme de Zbigniew Brzezinski, selon lequel « sans l'Ukraine la Russie cesse d'être un

**Figure 4**  
**Présence militaire en Europe de l'Est (2017)**



empire en Eurasie » a valeur de *leitmotiv* stratégique à Varsovie ; l'indépendance de l'Ukraine et son ancrage géopolitique à l'Ouest y sont vus à la fois comme une façon d'affaiblir la Russie et comme la condition *sine qua non* de la sécurité de la Pologne. Cet ancrage a constitué l'un des principaux objectifs de politique étrangère des gouvernements polonais successifs, et les a notamment conduits, dans les années 2000, à militer en faveur de l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN et à l'Union européenne – parfois « avec plus d'ardeur que les Ukrainiens eux-mêmes »<sup>1</sup>.

La prévalence du prisme géopolitique dans l'approche de la Pologne a été confirmée et accentuée par la crise ukrainienne. En amont, dans les débats européens de l'automne 2013, la Pologne et la Lituanie ont milité pour que l'UE signe un accord d'association avec l'Ukraine

<sup>1</sup> M. Szczepanik, « Between a romantic "mission in the East" and minimalism : Polish policy towards the Eastern neighbourhood », *Perspectives*, Vol. 19, n° 2, 2011, p. 54.

de Viktor Ianoukovytch malgré ses manquements aux conditions en matière de réformes et son non-respect de certaines normes démocratiques. Pour Varsovie et Vilnius, il importait avant tout de faire basculer le pays dans le giron européen et d'empêcher qu'il ne retombe dans la sphère d'influence de la Russie<sup>2</sup>. L'intervention russe en Crimée et dans le Donbass a ensuite placé la Pologne sur le qui-vive stratégique, amenant notamment le gouvernement à créer une force de réserve chargée de la défense du territoire national, et à chercher à associer l'Ukraine aux structures politico-militaires de l'OTAN par d'autres moyens, une adhésion pleine et entière paraissant inconcevable à court terme. La Pologne a ainsi soutenu la participation de forces ukrainiennes aux exercices militaires de l'Alliance et œuvré à la mise en place d'une brigade polono-lituanou-ukrainienne conjointe d'environ quatre mille hommes. Elle s'est par ailleurs déclarée en faveur de livraison d'armes à Kiev, option régulièrement évoquée à Washington.

Le renforcement des bases militaires russes au Bélarus et l'exercice de grande ampleur (Zapad 2017) récemment conduit par Moscou dans la région viennent renforcer l'importance du prisme stratégique dans l'approche de la Pologne et, dans une moindre mesure, des autres pays de Visegrad (voir la figure 4 *supra*). Pour autant, leurs positionnements à l'égard de cette région ne sauraient être résumés à des considérations strictement géopolitiques ou uniquement liées à la Russie : les contrastes entre leurs positions respectives semblent, de fait, davantage corrélés à des objectifs intra-européens et à des facteurs internes.

### **Stratégie européenne et niche de spécialité**

Ces positions doivent tout d'abord être replacées dans le cadre plus large de leur stratégie européenne. L'activisme des pays de Visegrad à Bruxelles sur la question du voisinage oriental participe en effet d'une volonté de cultiver, pour eux-mêmes, une niche de spécialité au sein de la politique extérieure commune de l'UE et, par là, d'y accroître leur capacité de mise sur agenda et leur influence. Dans la formulation d'une politique européenne à l'égard des pays de l'espace postsoviétique, les Etats membres d'Europe centrale sont à même de revendiquer une proximité tant géographique qu'historique, c'est-à-dire à la fois une expertise régionale et une expérience réussie du processus de transition vers la démocratie et l'économie de marché. Cette volonté et cette logique ont sous-tendu leur investissement dans le Partenariat oriental (PO), programme qui vise à favoriser l'association politique et l'intégration économique de six pays de l'espace postsoviétique à l'UE<sup>3</sup>.

Cette initiative est en grande partie à mettre au crédit de la Pologne, qui en a fourni les bases conceptuelles et qui appelait au développement d'une dimension orientale de la PEV depuis le début des années 2000 ; l'aboutissement de ces efforts a ainsi pu être interprété comme la marque d'une certaine européanisation de sa politique étrangère<sup>4</sup>. La République tchèque s'est

---

<sup>2</sup> R. Youngs, *Europe's Eastern Crisis : The Geopolitics of Asymmetry*, New York, Cambridge University Press, 2017, pp. 117-118.

<sup>3</sup> Les six pays en question sont l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine.

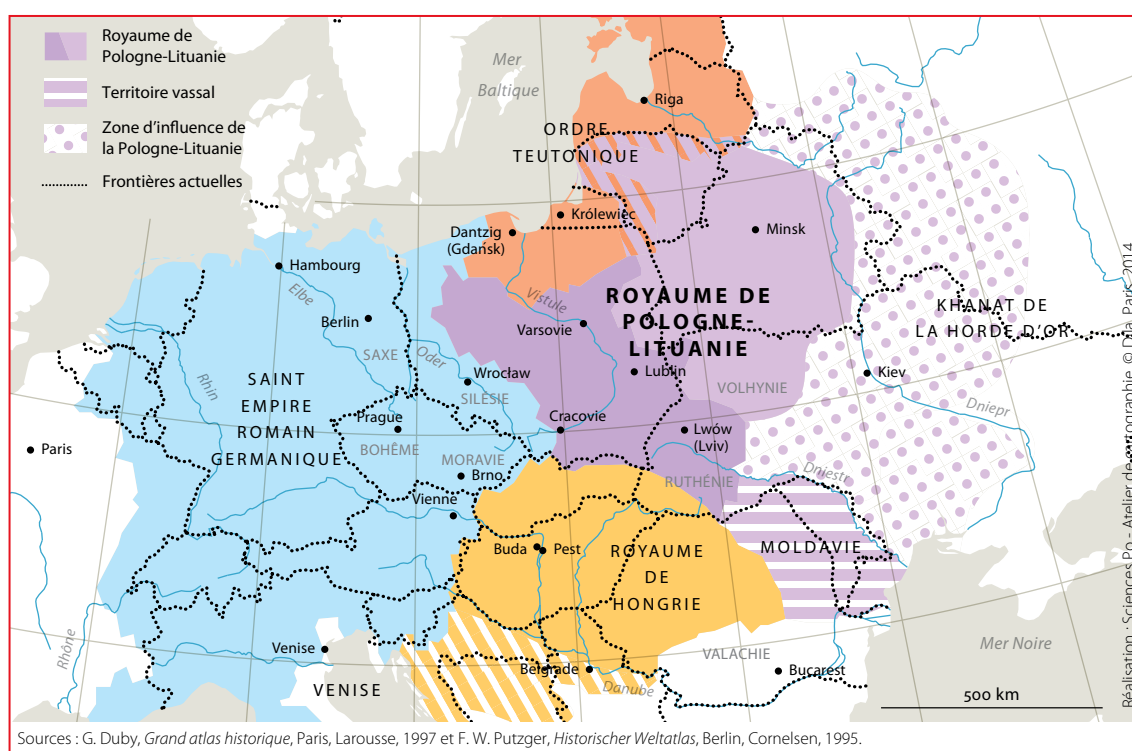
<sup>4</sup> K. Pomorska, « Poland : Learning the Brussels game », in R. Wong et C. Hill (dir.), *National and European Foreign Policies : Toward Europeanisation*, New York, Routledge, 2011, pp. 167-188.

également investie dans le lancement du PO, et son implication est d'autant plus intéressante que jusqu'au milieu des années 2000, Prague s'était largement désintéressée du voisinage oriental, dirigeant son attention et ses activités diplomatiques plutôt vers les Balkans. Il s'est agi pour le gouvernement tchèque de trouver un projet phare à mettre en avant au moment de sa présidence du Conseil européen, lors du premier semestre de 2009 – présidence au cours de laquelle le Partenariat fut inauguré –, et plus généralement d'accroître son influence sur le processus de prise de décision à Bruxelles, projet porté par un groupe de diplomates et de membres de la société civile qui ont joué le rôle d'entrepreneurs normatifs en articulant le Partenariat oriental avec certaines composantes de l'identité nationale.

### Identité(s) et effets de miroir

L'attitude des pays de Visegrad à l'égard du voisinage oriental revêt également une dimension historique et identitaire qui transparaît notamment dans les discours de politique étrangère et dans les débats internes. En Pologne par exemple, la perspective d'un élargissement de l'Union européenne aux pays du PO a parfois été représentée comme une « application pratique de l'idéal des Jagellon »<sup>5</sup>, la dynastie régnante de l'Union polono-lituanienne (XIV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle) qui comprenait une partie des territoires de l'actuel Bélarus et de l'Ukraine contemporaine.

**Figure 5**  
**Le royaume de Pologne-Lituanie, vers 1400**



<sup>5</sup> « Address by the Minister of Foreign Affairs on the goals of Polish foreign policy in 2013 », ministère des Affaires étrangères de Pologne, 20 mars 2013, [http://mfa.gov.pl/en/news/address\\_by\\_the\\_minister\\_of\\_foreign\\_affairs\\_on\\_the\\_goals\\_of\\_polish\\_foreign\\_policy\\_in2013\\_](http://mfa.gov.pl/en/news/address_by_the_minister_of_foreign_affairs_on_the_goals_of_polish_foreign_policy_in2013_)



Les pays de Visegrad tendent, de façon plus générale, à projeter leur propre image sur les pays du PO. Les élites centre-européennes conçoivent ainsi le soutien à la transition politique et à l'émancipation géopolitique de ces Etats comme une responsabilité historique et un devoir moral<sup>6</sup>. Dans le débat tchèque de la fin des années 2000 par exemple, il a pu être présenté comme une façon de consolider le « retour à l'Europe » de la République tchèque en repoussant un peu plus loin « l'Est », qui dans ce narratif fait moins référence à une indication géographique qu'au passé « d'Occident kidnappé » (c'est-à-dire non démocratique et satellisé à la Russie)<sup>7</sup>.

## Politique intérieure et populisme

Enfin, les configurations politiques internes et les préférences des partis au pouvoir affectent les positionnements des pays de Visegrad en ce qu'elles arbitrent entre les différentes composantes précitées (géopolitique, intra-européenne et identitaire). Par exemple, l'activisme de la République tchèque et de la Slovaquie en matière de soutien à la démocratisation du voisinage oriental s'explique en partie par la composition sociologique de leurs élites en matière de politique étrangère et par la configuration de leurs structures de prise de décision : beaucoup de cadres de leurs diplomaties sont d'anciens dissidents et d'importantes synergies existent entre les ministères des Affaires étrangères et les ONG et *think tanks* locaux<sup>8</sup>. A Prague, l'influence de cette génération des « dissidents-diplomates » s'estompant, la présidence du Conseil de l'UE étant révolue et la politique étrangère nationale s'étant souvent trouvée paralysée par des dynamiques de compétition de pouvoirs au sein des différents gouvernements de coalition, l'importance du voisinage oriental en terme de priorité diplomatique a progressivement décru<sup>9</sup>. Cela reflète d'ailleurs, dans une large mesure, la position de la population tchèque qui, d'après les sondages d'opinion, n'accorde que peu d'importance à la PEV et se trouve plutôt opposée à un élargissement de l'Union européenne<sup>10</sup>. De fait, si les divers gouvernements d'Europe centrale ont fait

---

<sup>6</sup> E. Tulmets, *East Central European Foreign Policy Identity in Perspective : Back to Europe and the EU's Neighbourhood*, New York, Palgrave Macmillan, 2014.

<sup>7</sup> Sur ces différentes notions, voir J. Rupnik, *L'Autre Europe : Crise et fin du communisme*, Le Seuil, 1993.

<sup>8</sup> D. Cadier et M. Sus, « Think tank involvement in foreign policymaking in the Czech Republic and Poland », *The International Spectator*, Vol. 52, n° 1, mars 2017, pp. 116-131 ; D. Cadier et K. Mikulova, « European endowment for democracy : Institutionalizing Central and Eastern European democracy promotion model at the EU level ? », in B. Berti, K. Mikulova et N. Popescu (dir.), *Democratization of EU Foreign Policy ? The Role of New Member States*, New York, Routledge, 2015, pp. 83-101.

<sup>9</sup> Une étude de 2013 révèle par exemple que la PEV et l'élargissement sont les deux politiques européennes jugées les moins importantes par les élites de politique étrangère tchèques. Voir V. Dostál et Z. Vegh, « Trends of Czech European policy : Study of European policy elites », Prague, Asociace pro mezinárodní otázky (AMO), 2013, p. 15.

<sup>10</sup> En 2016, 62 % des Tchèques se déclaraient défavorables à un nouvel élargissement de l'UE, un chiffre davantage comparable à la situation française (65 %) qu'à celles de la Pologne (30 %), de la Hongrie (37 %) ou de la Slovaquie (45 %). Voir Commission européenne, « L'opinion des Européens sur les priorités de l'Union européenne », *Eurobaromètre Standard 86*, automne 2016, p. 31.



d'un hypothétique élargissement à l'Est un objectif déclaré de politique étrangère, la réalité d'un tel élargissement serait plus difficile à « vendre » sur le plan intérieur.

De même, les gouvernements de tendance nationaliste et populiste en Hongrie et en Pologne ont influencé les attitudes vis-à-vis du voisinage oriental, notamment dans les réactions à certains choix politiques récents de l'Ukraine. Ces trois gouvernements sont engagés, à des degrés divers, dans des processus de reformulation de leurs récits collectifs et d'instrumentalisation du passé à des fins politiques. Le cas le plus éloquent, en ce qui concerne les externalités de cet état de fait, est indéniablement la récente détérioration des liens diplomatiques entre Varsovie et Kiev autour de questions mémorielles<sup>11</sup>. Le gouvernement du parti Droit et Justice (PiS), au pouvoir en Pologne depuis 2015, a ainsi provoqué l'ire de l'Ukraine (et de la Lituanie) en envisageant un temps de faire figurer les villes de Lviv et de Vilnius sur les nouveaux passeports polonais, avant de se rétracter finalement. Il a par ailleurs fait adopter une loi qualifiant de génocide les massacres des Polonais de Volhynie, perpétrés par les nationalistes ukrainiens pendant la Seconde Guerre mondiale. De son côté, elle-même engagée dans une période de construction identitaire, l'Ukraine en est venue à honorer, notamment par l'intermédiaire de son Institut pour la mémoire nationale, ces mêmes forces nationalistes. Kiev a par ailleurs adopté une loi visant à imposer l'ukrainien comme langue d'enseignement obligatoire dans le secondaire et réduisant, par là, l'utilisation des autres langues usitées dans le pays – dont le hongrois – à des enseignements spéciaux et parallèles<sup>12</sup>. En réaction à ces décisions, la Pologne a menacé de mettre son veto à une éventuelle future adhésion de l'Ukraine à l'UE, et la Hongrie a appelé à remettre en cause l'accord d'association signé avec Kiev<sup>13</sup>. On assiste ainsi de plus en plus à une situation paradoxale, où la Pologne et la Hongrie se font les championnes de la cause ukrainienne au sein de l'UE et de l'OTAN, tout en menaçant Kiev en bilatéral de limiter ses liens avec ces institutions.

---

<sup>11</sup> O. Iwaniuk, « Poland-Ukraine relations : The ball is in your court », *New Eastern Europe*, 31 octobre 2017.

<sup>12</sup> G. Sasse, « Ukraine's poorly timed education law », *Carnegie Europe*, 2 octobre 2017, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/73272>

<sup>13</sup> Budapest a, par ailleurs, fait annuler une réunion du conseil OTAN-Ukraine. Voir « Waszczykowski dla 'wSieci' o stosunkach polsko-ukraińskich : Nasz przekaz jest bardzo jasny: z Banderą do Europy nie wejdziecie », *wPolityce.pl*, 3 juillet 2017, <https://wpolityce.pl/polityka/347083-waszczykowski-dla-wsieci-o-stosunkach-polsko-ukrainskich-nasz-przekaz-jest-bardzo-jasny-z-bandera-do-europy-nie-wejdziecie> ; « Hungary asks EU to review Ukraine ties over language row », *Reuters*, 10 octobre 2017.

**Pour citer cet article :** David Cadier, « Les pays d'Europe centrale et l'espace postsoviétique », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2017 / Les Etudes du CERI*, n° 235-236, février 2018 [en ligne : [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## **Protection de l'environnement et dérèglements climatiques : des vulnérabilités mal assumées** *par Marie-Hélène Mandrillon*

Les réseaux européens de surveillance de la radioactivité ont détecté entre le 27 septembre et le 13 octobre 2017 la présence de faibles doses d'une substance nucléaire, le ruthénium 106, dans quatorze pays de l'Union européenne. Selon l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), l'origine de cette émission a été localisée sur un vaste territoire situé entre le sud de l'Oural en Russie et le nord du Kazakhstan<sup>1</sup>. L'institut français a également indiqué qu'en matière de risque pour les populations, des mesures de confinement ou d'évacuation et de contrôle des produits agricoles auraient dû être prises dans un rayon de plusieurs kilomètres autour de la source. Cette détection a suscité une polémique que l'on croyait d'un autre âge. En effet, Rosatom, le conglomérat public en charge de l'industrie nucléaire russe, suivi de son homologue du Kazakhstan, ont immédiatement apporté un démenti affirmant qu'aucun incident ne s'était produit dans leurs installations.

Pourtant, les premiers relevés rendus publics par le Rosgidromet, l'agence fédérale russe en charge de la surveillance de l'atmosphère, indiquaient que ses stations du sud de l'Oural dans l'oblast de Tcheliabinsk, et plus précisément à proximité du site de retraitement des déchets radioactifs de Maïak relevant de Rosatom, avaient effectivement détecté fin septembre la présence de fortes concentrations de ruthénium. La Russie semblait ainsi reconnaître que l'origine des émissions se situait bien sur son territoire. Mais le Rosgidromet a rapidement annoncé que ses données avaient été mal interprétées, tandis que Rosatom réaffirmait qu'aucune fuite ne s'était produite sur ses sites. Loin de s'apaiser, la polémique s'est déployée sur des échelles multiples, du local au global et selon des registres différents, révélant des ressorts anciens et d'autres plus actuels.

### **Le poids de l'héritage soviétique : continuités, ruptures et évolutions**

Le contexte d'opacité dans lequel la polémique s'est développée est révélateur de la manière dont les questions de protection de l'environnement et de sécurité des citoyens face aux risques naturels ou industriels sont prises en compte par les différents acteurs impliqués dans l'ensemble de l'Eurasie depuis l'implosion de l'Union soviétique<sup>2</sup>.

Certes, la culture du secret qui prévaut dans la sphère nucléaire est l'un des traits les mieux connus de l'héritage environnemental du communisme : la catastrophe de Kychtym, survenue en 1957 sur le même site de Maïak, ne fut révélée que dix-sept ans plus tard et ne fut rendue publique devant le Parlement qu'en 1989. L'explosion en avril 1986 de la centrale de

---

<sup>1</sup> [http://www.irsn.fr/FR/Actualites\\_presse/Actualites/Documents/IRSN\\_NI\\_Ruthenium-106-en-Europe\\_20171109.pdf](http://www.irsn.fr/FR/Actualites_presse/Actualites/Documents/IRSN_NI_Ruthenium-106-en-Europe_20171109.pdf)

<sup>2</sup> Parmi les ouvrages de référence récents, voir P. Josephson, N. Dronin, R. Mnatsakanian, A. Cherp, D. Efremenko, V. Larin, *An Environmental History of Russia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013 ; J. D. Oldfield, D. J. B. Shaw, *The Development of Russian Environmental Thought : Scientific and Geographical Perspectives on the Natural Environment*, Londres/New York, Routledge, 2016.

Tchernobyl, dans l'Ukraine actuelle, fut détectée à l'étranger, en Suède, avant d'être reconnue une semaine plus tard, et la première carte de ses retombées ne fut publiée qu'en 1989, à la faveur de la politique de transparence mise en œuvre par Mikhaïl Gorbatchev.

A la veille du vingt-cinquième anniversaire de Tchernobyl et à quelques jours de la catastrophe de Fukushima, le même Mikhaïl Gorbatchev en appelait à davantage de circulation de l'information et à un renforcement de la régulation internationale en matière nucléaire. En 2017, on constate que les responsables locaux de l'oblast de Tcheliabinsk se sont fondés sur les réfutations de Rosatom pour affirmer que rien ne s'était passé sur « leur » site de Maïak, tandis que des organisations non gouvernementales russes et internationales ainsi que les autorités de sûreté européennes regrettaient la passivité de l'Agence internationale de l'énergie nucléaire : on croirait retrouver les mêmes lignes de fracture qu'à la période soviétique ! Et pourtant, si Rosatom est bien l'héritier des anciens ministères soviétiques en charge du nucléaire, il se trouve dans une situation de concurrence institutionnelle en matière de production et de circulation de l'information avec un autre acteur fédéral, le Rosgidromet. Ce dernier, loin d'être une simple agence technique en charge des ressources en eau et de la météorologie, est l'héritier d'une institution impériale, à vocation duale pendant la période de la guerre froide. Grâce à son réseau de stations locales qui assurent le *monitoring* des milieux naturels et des ressources, il est au cœur d'un dispositif unique, très fin, de maillage territorial. A la fin de l'URSS, le réseau a pâti de coupes budgétaires drastiques qui se sont traduites par la fermeture de nombreuses stations et par la perte de celles qui relevaient désormais des nouveaux Etats indépendants. Mais les liens fonctionnels n'ont jamais été coupés, et ils se sont renforcés avec l'établissement de *gidromet* nationaux, en particulier dans les Etats du Caucase et de l'Asie centrale.

Depuis la dissolution en 2000 par Vladimir Poutine du ministère de l'Environnement qui avait été créé en 1988, le Rosgidromet assure l'essentiel de ses prérogatives, à l'exception notable de celle qui consiste à diligenter des expertises environnementales sur les sites industriels ou les projets d'aménagement. Il publie chaque année un état de l'environnement qui est d'autant plus consensuel qu'y contribuent des chercheurs venant d'horizons divers et rattachés à de nombreuses institutions scientifiques<sup>3</sup>. S'agissant du climat, il occupe la fonction d'opérateur pour la Russie auprès des instances internationales en charge des questions de changement climatique global, l'Organisation météorologique mondiale (OMM), le Groupe international pour l'étude du climat (GIEC) et bien sûr la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (UNFCCC).

Les acteurs de la société civile impliqués dans la protection de l'environnement et la lutte contre les dérèglements climatiques s'appuient généralement sur les données fournies par le Rosgidromet. Ce fut le cas lors de la récente affaire du ruthénium. Seuls quelques rares organes de presse locaux de la région de Tcheliabinsk, la presse numérique et surtout les réseaux sociaux ont relayé les informations provenant des relevés des stations locales de *monitoring* sur les concentrations de ruthénium, alors que les autorités et la presse centrale gardaient le silence et que l'agence Sputnik, réputée proche du Kremlin, diffusait les réfutations émanant de Rosatom.

---

<sup>3</sup> Voir le rapport 2016 : [http://www.meteorf.ru/upload/iblock/0f6/review2016m\\_27092017.pdf](http://www.meteorf.ru/upload/iblock/0f6/review2016m_27092017.pdf)

De son côté, la filiale russe de Greenpeace se fondait sur les données du Rosgidromet pour demander aux autorités une commission d'enquête afin de faire toute la lumière sur la controverse. Son appel a été relayé par la CRIIRAD (Commission de recherche et d'information indépendante sur la radioactivité), l'ONG française spécialisée sur la contre-expertise en matière nucléaire.

Quant aux ONG de terrain russes impliquées dans la défense de causes environnementales, si elles trouvent parfois le soutien de scientifiques ou de jeunes entrepreneurs, elles ont beaucoup de mal à se faire entendre. Leur existence même est mise en cause depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2012 qui sanctionne celles qui reçoivent des financements étrangers. Selon un rapport de Human Rights Watch publié le 21 novembre 2017<sup>4</sup>, vingt-neuf des cent cinquante ONG qualifiées par le ministère de la Justice d'« agents de l'étranger » étaient des groupes écologistes, et au moins quatorze de ces organisations auraient de ce fait cessé leurs activités.

### **Risques anciens et vulnérabilités nouvelles**

Le premier état de l'environnement rendu public à la fin de l'URSS par l'éphémère ministère de l'Environnement indiquait que 20 % du territoire étaient sinistrés. Figuraient en premier lieu les régions contaminées pour plusieurs siècles par des catastrophes ou des expérimentations nucléaires : celle de Tchernobyl en Ukraine, Bélarus et Russie occidentale, le sud de l'Oural après l'accident de Kychtym, les zones de polygones d'essais de Semipalatinsk au Kazakhstan et de la Nouvelle-Zemble dans l'océan Arctique. Venait ensuite le bassin de la mer d'Aral qui s'est rétractée, laissant les cinq millions d'anciens riverains privés d'accès à l'eau potable sur des sols pollués par des pesticides et des métaux lourds. Ces régions ont fait l'objet de programmes internationaux de remédiation et les victimes ont parfois pu bénéficier d'une aide humanitaire. Les habitants de villes sinistrées par l'industrie chimique ou l'exploitation des ressources naturelles qui ont moins attiré l'attention n'ont pas eu cette chance, et ont souvent dû quitter leur région faute de prise en charge sur le terrain par les autorités. Les multiples programmes et plans d'action sont restés pour la plupart lettre morte, les financements annoncés sont rarement parvenus aux victimes et ont au contraire alimenté la corruption. Les nouveaux Etats nés de l'effondrement de l'URSS, en proie au chaos économique, se sont révélés démunis et impuissants. D'autant qu'ils ont eu à faire face à de nouvelles nuisances générées par l'introduction de mécanismes de marché et l'ouverture des sociétés : gestion des déchets domestiques et industriels, explosion du transport individuel, relance sans précaution des industries minières et de la prospection de gisements d'hydrocarbures, etc.

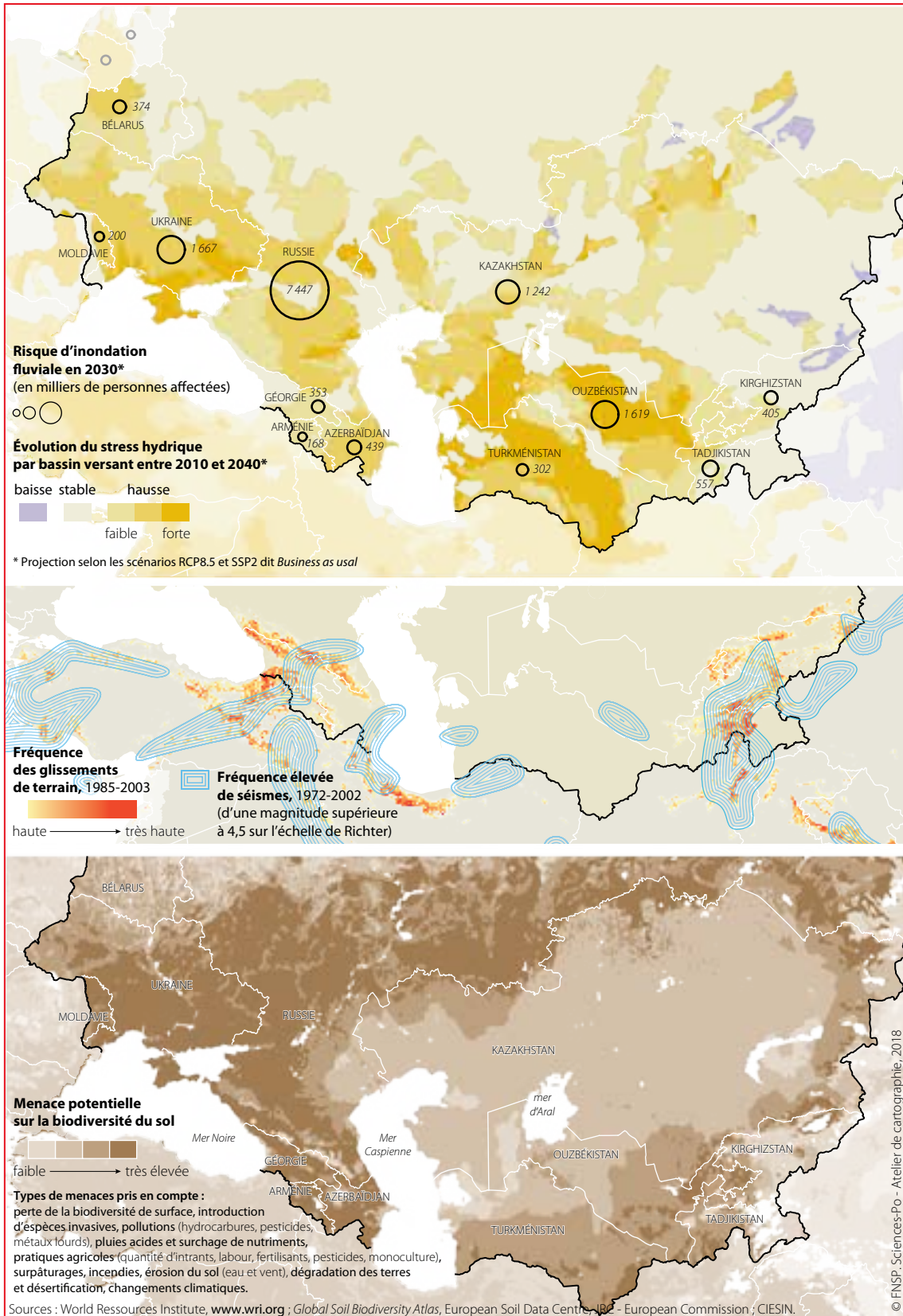
Les premiers effets des dérèglements climatiques ont touché l'espace eurasiatique de manière parfois spectaculaire. Les images de la rétractation accélérée de la banquise arctique ont connu un retentissement mondial et ont sonné l'alerte. Mais la fonte des glaciers du

---

<sup>4</sup> Radio free Europe, Radio Liberty, « HRW calls Russian "foreign agent" law "devastating" for environmental groups », 21 novembre 2017, <https://www.rferl.org/a/russia-hrw-says-foreign-agent-law-devastating-environmental-groups/28868194.html> ; Human Rights Watch, « Russia : "Year of ecology" a sham », 21 novembre 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/11/21/russia-year-ecology-sham>



**Figure 1**  
**Quelques risques environnementaux en Eurasie**



Caucase et de l'Asie centrale s'est amorcée et se poursuit dans une quasi-indifférence. De la même manière, la canicule exceptionnelle et les gigantesques incendies de forêt qui ont frappé la Russie centrale lors de l'été 2010 ont marqué les esprits et ont permis d'amorcer une prise de conscience des menaces. Mais les feux dans la fragile forêt boréale, les sécheresses récurrentes dans les régions méridionales, les tempêtes et les inondations suscitent peu de mobilisations. Face aux rapports alarmants des experts qui recensent la multiplication des phénomènes météorologiques extrêmes, les autorités russes ont annoncé en 2017 la préparation d'un plan d'adaptation aux dérèglements climatiques... pour 2019.

### **Des réticences récurrentes face à un régime global sur le climat**

La Russie n'est plus un acteur de premier plan dans les négociations climatiques. Au début des années 2000, lors de la négociation du protocole de Kyoto, elle était encore le deuxième émetteur mondial de gaz à effet de serre. Après le refus américain de signer le protocole, la Russie a occupé une position d'arbitre qui lui a permis de négocier des conditions avantageuses à sa ratification intervenue en 2004. Malgré cela les élites sont demeurées profondément divisées au sujet de cet engagement. D'une part, de nombreux décideurs se sont montrés très réticents à la perspective de se soumettre à une contrainte extérieure qui à leurs yeux entraverait potentiellement le développement du pays. D'autre part, les pressions pro-environnementales qui, ailleurs, émanaient de la société civile, ont été quasiment inexistantes dans les pays eurasiatiques en dehors de quelques cercles restreints d'experts scientifiques. La puissante Académie des sciences de Russie s'est même singularisée par un climatoscepticisme virulent, niant l'existence de causes anthropiques au changement climatique.

Les émissions russes se sont situées 30 % en dessous du niveau imposé par le protocole de Kyoto. Mais cette réduction n'est due qu'au démantèlement de l'appareil industriel soviétique, et aucun effort n'a été entrepris. Hormis l'Ukraine qui a tenté de tirer profit des mécanismes de Kyoto pour attirer des investissements étrangers, les autres pays de la région n'ont pas non plus tiré d'avantages de leur adhésion au régime global, et les réticences vis-à-vis d'un processus international de réduction des émissions sont demeurées vives, un conseiller de Vladimir Poutine allant jusqu'à qualifier Kyoto d'« Auschwitz de la civilisation »<sup>5</sup>.

Une rupture majeure est intervenue au printemps 2009, sous la présidence de Dmitri Medvedev, lors de la préparation du sommet de la conférence des Nations unies sur les changements climatiques qui s'est tenu cette année-là à Copenhague (COP 15). La Russie a alors fait des concessions de deux ordres à la communauté internationale. L'Académie des sciences a rejoint la position des autres institutions scientifiques sur la

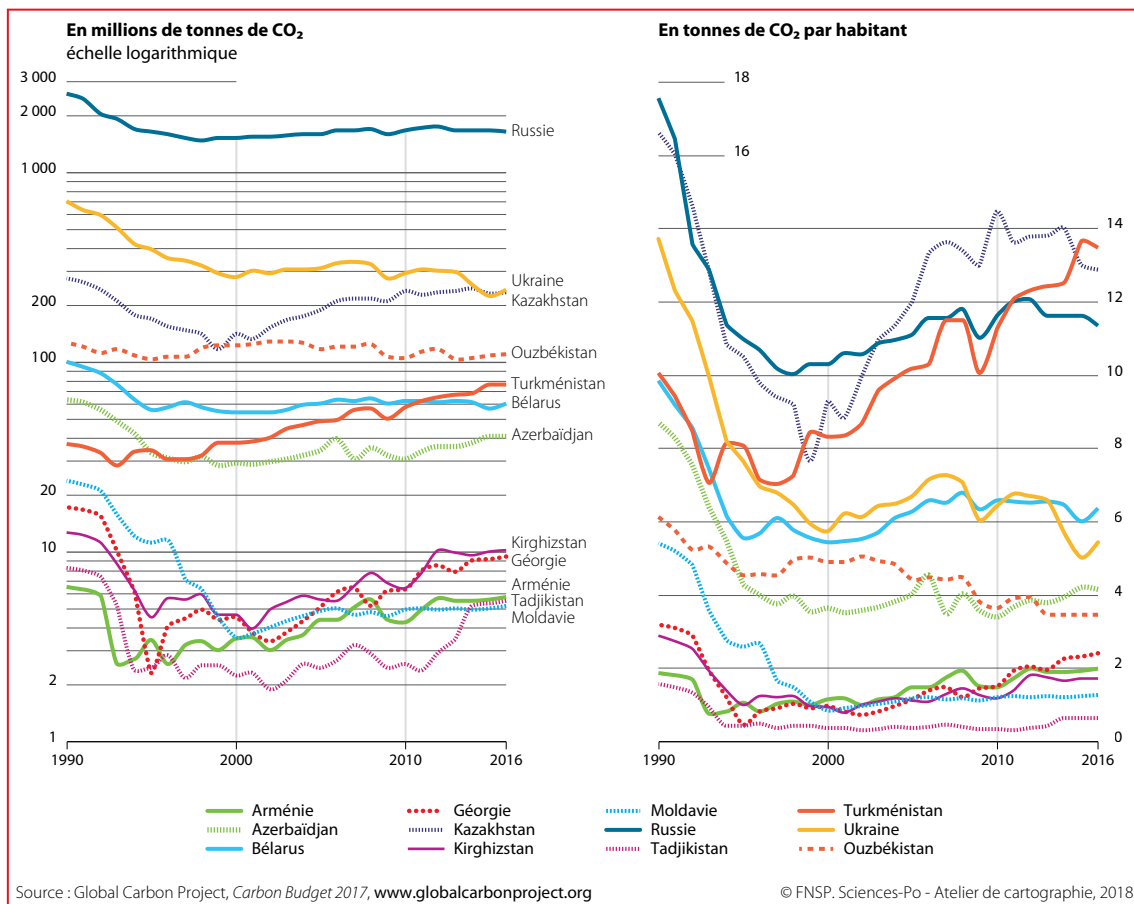
---

<sup>5</sup> Déclaration d'Andreï Illarionov, alors *sherpa* de Vladimir Poutine, à l'agence de presse Rosbalt News Agency le 24 février 2004. Sur les hésitations russes à ratifier le protocole de Kyoto, voir M.-H. Mandrillon, « La polémique sur la ratification du protocole de Kyoto en Russie : poids des réseaux soviétiques et nouveaux dilemmes », in M.-H. Mandrillon (dir.), « L'environnement à l'Est. Le modèle européen à l'épreuve », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Vol. 36, n° 1, 2005, pp. 179-205 ; [www.persee.fr/doc/receo\\_0338-0599\\_2005\\_num\\_36\\_1\\_1700](http://www.persee.fr/doc/receo_0338-0599_2005_num_36_1_1700)

question du changement climatique. Et le gouvernement a adopté une « Doctrine climatique », un document qui fait toujours référence aujourd'hui dans la définition des politiques publiques en matière d'environnement, d'énergie et de climat. Les autorités russes y ont pris pour la première fois en compte les risques que faisait encourir au pays l'accélération des dérèglements du climat et préconisé la transition de l'économie vers une moindre dépendance vis-à-vis des hydrocarbures et vers une décarbonisation de l'ensemble des activités.

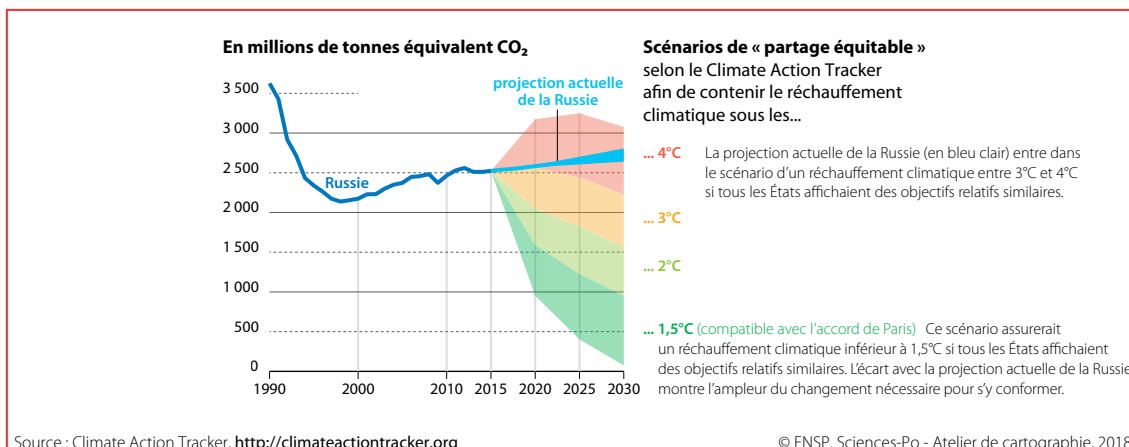
Cependant, rien n'avait vraiment changé lors de la COP 21 en décembre 2015. La Russie a signé les accords de Paris alors conclus, aux termes desquels les Etats ont pris des engagements volontaires de réduction des émissions de gaz à effet de serre et se sont engagés à participer financièrement à l'aide aux pays les plus vulnérables aux effets des bouleversements climatiques. Mais la participation de Vladimir Poutine semble davantage avoir été motivée par des considérations étrangères aux questions climatiques, comme cela avait déjà été le cas lors de la ratification en 2004 du protocole de Kyoto par la Russie après trois années de tergiversations. Les évolutions sont aussi peu notables en matière de réduction des émissions. La Russie a tenu les engagements pris dans le cadre de Kyoto sans que cela corresponde à des efforts véritables : les résultats obtenus sont avant tout

**Figure 2**  
**Emissions de CO<sub>2</sub> en Eurasie (1990-2016)**





**Figure 3**  
**Emissions de gaz à effet de serre de la Russie (1990-2030)**



liés aux crises économiques successives et à l'effet mécanique du simple remplacement d'équipements polluants obsolètes par les technologies plus performantes disponibles sur le marché. De même, l'engagement pris dans le cadre des accords de Paris de diminuer les émissions de 30 % à l'horizon 2030 sera tenu, de l'avis des négociateurs, mais Moscou se contentera pour y parvenir de suivre une trajectoire *a minima*, dite *Business as usual*, sans consentir les efforts financiers ou technologiques supplémentaires qui seuls permettraient au pays de s'engager vers une transition énergétique qui romprait avec le tout-hydrocarbures.

\*

\* \*

Dans l'espace eurasiatique, la malédiction des ressources semble toujours d'actualité dès lors que les ressources naturelles sont considérées comme des objets de convoitise, sources de pérennisation d'une rente ou de corruption. Parmi les acteurs impliqués dans les questions de l'environnement et du climat, les plus puissants n'ont pas la préservation des biens communs en partage.

**Pour citer cet article** : Marie-Hélène Mandrillon, « Protection de l'environnement et dérèglements climatiques : des vulnérabilités mal assumées », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2017 / Les Etudes du CERI*, n° 235-236, février 2018 [en ligne : [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## Table des cartes

<i>Carte de l'Eurasie</i> .....	p. 9
<i>L'Ukraine et ses voisins : croissance économique et poids de l'industrie</i> .....	p. 13
<i>Occupation du Donbass</i> .....	p. 15
<i>Le Bélarus dans son environnement régional</i> .....	p. 19
<i>Le Bélarus et ses voisins : évolution des inégalités de revenus</i> .....	p. 20
<i>L'Eurasie en chiffres</i> .....	p. 24
<i>Flux d'IDE en Eurasie</i> .....	p. 25
<i>Investissements directs russes en Eurasie</i> .....	p. 26
<i>Présence de banques étrangères en Eurasie</i> .....	p. 29
<i>Zones économiques spéciales en Eurasie</i> .....	p. 30
<i>Degré de liens de l'Eurasie avec la Russie</i> .....	p. 31
<i>Echanges commerciaux des Etats-unis avec l'Eurasie</i> .....	p. 35
<i>Zones de peuplement kurde</i> .....	p. 42
<i>Elections législatives russes 2011 et 2016</i> .....	p. 46
<i>Les facteurs de popularité de Vladimir Poutine</i> .....	p. 47
<i>Popularité d'Alexeï Navalny</i> .....	p. 50
<i>Echanges commerciaux entre les Etats du groupe de Visegrad et ceux du Partenariat oriental</i> .....	p. 53
<i>Echanges commerciaux entre les Etats du Partenariat oriental et ceux du groupe de Visegrad</i> .....	p. 53
<i>Echanges commerciaux entre les Etats du Partenariat oriental</i> .....	p. 53
<i>Présence militaire en Europe de l'Est</i> .....	p. 54
<i>Le royaume de Pologne-Lituanie</i> .....	p. 56
<i>Quelques risques environnementaux en Eurasie</i> .....	p. 62
<i>Emissions de CO<sub>2</sub> en Eurasie</i> .....	p. 64
<i>Emissions de gaz à effet de serre de la Russie</i> .....	p. 65