

LES ÉTUDES DU CERI

N° 247-248 - février 2020

REGARDS SUR L'EURASIE L'ANNÉE POLITIQUE 2019

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 2019/Les Etudes du CERI*, n° 247-248, février 2020 [en ligne, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Les auteurs

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

Emmanuel Dreyfus est doctorant au Centre Thucydide de l'université Paris II-Panthéon-Assas et Visiting Fellow à l'Institute of European, Russian and Eurasian Studies de l'Elliot School of International Affairs, George Washington University.

Caroline Dufy est maîtresse de conférences à Sciences Po Bordeaux, chercheuse au Centre Emile Durkheim

Cécile Lefèvre est professeure des universités, Université de Paris, chercheuse au Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis), et chercheuse associée à l'Institut national d'études démographiques (Ined).

Emmanuelle Maitre est chargée de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), spécialiste des questions de dissuasion nucléaire, de non-prolifération et de désarmement.

Gaïdz Minassian est journaliste au *Monde*, enseignant à Sciences Po Paris et expert associé au CERI-Sciences Po.

Sophie Momzikoff est maîtresse de conférences à Sorbonne Université (Paris-IV).

Florent Parmentier est docteur en science politique, enseignant à Sciences Po et chercheur associé à l'Ecole des hautes études commerciales de Paris (HEC).

Catherine Poujol est professeure des universités à l'Institut des langues et civilisations orientales (Inalco) et directrice de l'Institut français d'étude de l'Asie centrale (IFEAC) à Bichkek depuis 2016.

Jean Radvanyi est professeur des universités émérite à l'Institut national des langues et civilisations orientales (Inalco).

Silvia Serrano est professeure des universités à Sorbonne Université (Eur'Orbem), spécialiste de la Russie et du Caucase.

Remerciements

Les auteurs remercient vivement Judith Burko, rédactrice en chef des *Etudes du CERI*, pour son précieux travail d'édition. Ils remercient également Dorian Ryser et l'Atelier de cartographie de Sciences Po pour leur contribution à la cartographie de ce volume.

Principaux sigles utilisés dans ce volume

- | | |
|---|---|
| ♦ BRI : Belt and Road Initiative | ♦ OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (anciennement CSE) |
| ♦ BRICS : Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud | ♦ OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique Nord |
| ♦ CEI : Communauté des Etats indépendants | ♦ OTSC : Organisation du traité de sécurité collective |
| ♦ EOG : Eglise orthodoxe de Géorgie | ♦ PIB : Produit intérieur brut |
| ♦ EOR : Extrême-Orient russe | ♦ RPD : République populaire de Donetsk |
| ♦ OBOR : One belt, one road | ♦ RPL : République populaire de Lougansk |
| ♦ OCS : Organisation de coopération de Shanghai | ♦ UE : Union européenne |
| ♦ OMC : Organisation mondiale du commerce | ♦ UEE : Union économique eurasiennne |
| ♦ ONG : Organisation non gouvernementale | |

N. B. : Sauf mention, les adresses des sites internet citées dans ce volume ont été vérifiées en février 2020

Table des matières

Introduction

1989-2019, trente ans de bouleversements internationaux

par Anne de Tinguy p. 4

Première partie – L'Eurasie dans l'actualité

Maîtrise des armements : l'effondrement d'un ordre hérité de la guerre froide

par Emmanuelle Maitre p. 12

Les perspectives de résolution du conflit du Donbass

par Emmanuel Dreyfus p. 17

Les politiques étrangères d'Arménie, de Géorgie et du Kazakhstan :
les limites d'une « transition dans la transition »

par Gaïdz Minassian p. 22

Moldavie : la voie de la désoligarchisation ?

par Florent Parmentier p. 27

Les systèmes politiques en Asie centrale, vingt-huit ans après la fin de l'URSS

par Catherine Poujol p. 33

Deuxième partie – L'Eurasie en perspective

L'Eurasie postsoviétique, un espace ouvert en recomposition

par Jean Radvanyi p. 40

Les migrations dans l'espace eurasiatique :
mobilités de main-d'œuvre et stratégies géopolitiques

par Cécile Lefèvre p. 46

L'économie russe : contradictions et impasses

par Caroline Dufy p. 54

Alliances et coopérations sécuritaires au sein de l'espace postsoviétique

par Sophie Momzikoff p. 60

Mobilisations orthodoxes en Géorgie : la politique par d'autres moyens

par Silvia Serrano p. 67

Table des cartes, figures et tableaux p. 72

1989-2019, trente ans de bouleversements internationaux

Anne de Tinguy

La guerre froide s'est terminée à l'automne 1989, lorsque les régimes communistes est-européens se sont effondrés les uns après les autres, sans que Moscou ait recours à la force pour tenter de bloquer les processus en cours. Deux ans plus tard, l'URSS cédait la place à quinze Etats indépendants. De profondes recompositions internationales, qui ne sont probablement pas achevées, sont issues de ces événements. Notre propos est ici de tenter de les identifier, et de cerner les perspectives qui se dégagent, trente ans après.

Un séisme international et institutionnel

La fin de la guerre froide et l'effondrement de l'URSS ont bouleversé le système international bipolaire construit en 1945, et créé l'espoir de voir s'ériger une nouvelle architecture de sécurité en Europe. La notion de relations Est-Ouest a semblé s'effacer et laisser la place à celle de rapports intra-occidentaux basés sur des valeurs communes. Seule institution paneuropéenne, la CSCE – devenue OSCE en 1994 – a proclamé en novembre 1990 la fin de la division du vieux continent et l'attachement de tous aux principes de la démocratie. Un processus historique de contrôle des armements, de désarmement et de mesures de confiance lancé en 1987 (traité sur le démantèlement des forces nucléaires intermédiaires) a été conforté au début des années 1990. Certains ont vu dans ces événements ce que Francis Fukuyama a appelé « la fin de l'histoire », la démocratie et l'économie de marché s'imposant désormais dans le monde comme le grand référentiel.

Dans un contexte international qui continuait à se transformer, l'euphorie du début des années 1990 n'a guère duré. L'apparition des BRICS dans les années 2000 et la formidable montée en puissance de la Chine illustrent un déplacement du pouvoir des pays occidentaux vers les émergents. L'ordre international s'est progressivement restructuré autour d'une nouvelle bipolarité, américano-chinoise, et d'un retour de politiques de puissance qui ont affaibli le multilatéralisme. La réconciliation Est-Ouest peine à se confirmer : entre la Russie et ses partenaires occidentaux, la méfiance s'est peu à peu à nouveau imposée. Après l'annexion de la Crimée en mars 2014, le paradigme de l'ancrage de la Russie au monde occidental a volé en éclats. La « fin de l'histoire » se révèle être un leurre : les régimes autoritaires se sont développés dans l'ex-URSS, et l'évolution de la Chine montre qu'un régime autoritaire est capable de performances au moins aussi importantes qu'un régime libéral¹. Pourtant dans le même temps, les révoltes populaires se sont multipliées dans l'espace postsoviétique (« révolutions de couleur ») et ailleurs dans le monde.

¹ G. Allison, *Vers la guerre. La Chine et l'Amérique dans le piège de Thucydide* ?, Paris, Odile Jacob, 2019.

Carte 1
L'Eurasie



Ces bouleversements ont une forte dimension institutionnelle. Les alliances européennes de l'URSS n'ont pas résisté à l'effondrement des régimes est-européens. Le pacte de Varsovie et le CAEM (Conseil d'aide économique mutuelle) ont été démantelés dès 1991. Dans l'espace postsoviétique, de nouvelles institutions ont vu le jour : la Communauté des Etats indépendants (CEI) en décembre 1991, l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) – qui faisait suite au pacte de 1992 – en 2002, l'Union économique eurasiennne (UEE) en 2015². Au fil du temps, ces institutions se sont affirmées : à titre d'exemple, en 2019 l'UEE a conclu des accords de libre-échange avec l'Iran et Singapour et l'OTSC a créé un statut d'observateur. Mais elles ne concernent qu'un nombre restreint d'Etats : l'UEE en regroupe cinq (la Russie, le Bélarus, le Kazakhstan, l'Arménie et le Kirghizstan), l'OTSC six (à ces cinq Etats s'ajoute le Tadjikistan) ; l'Ukraine, la Géorgie, la Moldavie, l'Azerbaïdjan et le Turkménistan se tiennent à l'écart de l'une comme de l'autre, l'Ouzbékistan a rejoint l'OTSC en 2006 mais l'a quittée en 2012. Et leur action demeure limitée : la CEI est restée une coquille vide, l'OTSC n'a pas été l'instrument du règlement des conflits qui ont éclaté en Eurasie, l'UEE a été d'emblée fragilisée par la crise ukrainienne, et le niveau d'intégration économique des Etats de la région a diminué.

En revanche, les alliances occidentales sont sorties renforcées de ces événements. Dès décembre 1991, l'Alliance atlantique s'est ouverte aux pays de l'Est. En 1994, elle leur a

² A. Moshes, A. Racz (dir.), « What has remained of the USSR : Exploring the erosion of the post-Soviet space », *FIIA (Finnish Institute of International Affairs) Report*, n° 58, février 2019, pp. 48-50 et 142-146.

proposé un Partenariat pour la paix auquel les Etats issus de l'ex-URSS ont adhéré les uns après les autres. Par la suite, les liens se sont développés avec tous, y compris la Russie, plus ou moins selon les cas. Parallèlement, en dépit de l'hostilité de Moscou, l'OTAN a intégré entre 1999 et 2004 les anciens pays membres du pacte de Varsovie et les trois Etats baltes, et elle exerce une forte attraction sur certains Etats de l'Eurasie, en particulier sur l'Ukraine et la Géorgie. L'Union européenne s'est elle aussi élargie entre 2004 et 2007 aux anciens satellites de l'URSS. Pour les pays de la CEI, elle a mis en place dès 1992 un cadre de coopération. Au moment de son élargissement, elle a défini une politique spécifique à destination de ses nouveaux voisins, qui a débouché en juin 2014 sur la signature avec l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie d'accords d'association qui prévoient entre autres la création d'une zone de libre-échange approfondi et complet. Avec le Kazakhstan et l'Arménie, elle a conclu des accords de partenariat renforcé. Le Conseil de l'Europe a intégré la Moldavie et l'Ukraine en 1995, la Russie en 1996, la Géorgie en 1999, l'Arménie et l'Azerbaïdjan en 2001. Que ces organisations se soient élargies ne signifie pas qu'elles se sont adaptées sans difficulté à la nouvelle donne. Minée par des crises internes, l'UE a dans l'espace postsoviétique une capacité à influencer les processus de réforme qui s'avère moindre qu'attendu. L'Alliance atlantique est affaiblie par des désaccords entre les Etats membres, le Conseil de l'Europe par de fortes divergences avec la Russie. Quant à l'OSCE, elle l'est par son processus de prise de décision (règle du consensus).

De nouvelles institutions sont nées. C'est le cas de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), créée en 2001 par la Russie, la Chine et les pays d'Asie centrale (sauf le Turkménistan), qu'ont rejointe en 2017 l'Inde et le Pakistan, et dont l'objectif premier est de faire face aux « trois fléaux » identifiés comme des enjeux de sécurité communs : le terrorisme, l'extrémisme et le séparatisme.

Souveraineté, ouverture et postimpérialisme

Les Etats issus de l'ex-URSS sont à la fois objets et acteurs de ces recompositions. Dans l'espace postsoviétique, les nouvelles dynamiques internationales sont complexes, parfois conflictuelles, liées à des facteurs économiques, culturels, religieux et autres, aux répercussions de l'effondrement de l'empire, aux orientations prises par les nouveaux Etats, aux ambitions du Kremlin.

Dans les années 1990, la Russie n'a pas influé comme elle l'aurait souhaité sur les bouleversements institutionnels et sur les évolutions dans son ancien empire. Par la suite, ses positions ont continué à s'éroder. Dans cette région qu'elle définit encore comme celle de ses intérêts fondamentaux et où elle dispose toujours de multiples outils d'influence, elle reste un acteur majeur, mais elle n'est plus en situation de monopole, ni même maître du jeu. Tout au long de ces trois décennies, les autres Etats ont fondé leur politique extérieure sur la volonté de conforter leur souveraineté, à des degrés divers et avec une marge de

manœuvre par rapport à l'ancienne puissance tutélaire qui varie selon les cas³. Ils souhaitent définir eux-mêmes leurs grandes orientations internes et externes, être respectés par le Kremlin, et équilibrer leurs relations extérieures grâce à des partenaires étrangers⁴.

L'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie sont les Etats qui ont pris le plus de distances avec leur grand voisin. Leur ancrage à l'Union européenne se traduit notamment par une réorientation de leurs échanges commerciaux – en 2018, l'UE en représentait respectivement 41,6 %, 27 % et 55,6 %, la Russie, dans les trois cas, 11 % – et par une intégration dans le domaine de la circulation et des migrations (exemption de visas pour de courts séjours). Les deux premiers sont aussi ceux qui se sont le plus rapprochés de l'Alliance atlantique. La Russie continuant à tenter de les détourner de la voie qu'ils ont choisie, leur liberté d'action reste néanmoins limitée. On en a eu la confirmation en 2019. En Ukraine, Volodymyr Zelensky, élu président en avril avec plus de 70 % des suffrages, a maintenu le choix euroatlantique de son pays, relancé la politique de réforme menée par son prédécesseur et affirmé sa détermination à sortir du conflit du Donbass. Mais les pressions, en particulier militaires (Crimée, Donbass) et énergétiques (renégociation du contrat sur le transit du gaz) que Moscou continue à exercer sur son pays, pèsent sur sa capacité à aller de l'avant. En Géorgie, qui a inscrit dans sa Constitution l'objectif d'intégrer l'UE et l'OTAN, une interaction avec la Russie a repris depuis 2013, mais la question russe reste une source de conflit : en juin 2019, la prise de parole d'un député russe au Parlement a déclenché des manifestations au cours desquelles plusieurs personnes ont été blessées. En Moldavie, un gouvernement de coalition réunissant pour la première fois des forces proeuropéennes et prorusses a été mis en place en juin 2019. En novembre, il a dû céder la place à un gouvernement non soutenu par les proeuropéens, qui confirme son attachement à l'accord d'association avec l'UE (en 2018, celle-ci a absorbé près de 70 % des exportations du pays) tout en se positionnant à égale distance entre l'Ouest et la Russie.

Les Etats membres de l'OTSC et de l'UEE, qui sont les plus proches de Moscou, n'en sont pas pour autant de simples sujets. Bien qu'économiquement dépendant de la Russie, le Bélarus n'a jamais été un allié facile. En 2019, en dépit de l'accentuation des pressions russes pour une plus grande intégration des deux Etats associés depuis 1999 au sein d'une « Union d'Etats », le président Loukachenko a continué à s'opposer à son approfondissement. Depuis son indépendance, le Kazakhstan maintient des liens privilégiés avec la Russie et soutient les projets d'intégration régionale. Cette fidélité à Moscou et les moyens dont il dispose grâce à ses richesses en hydrocarbures lui ont permis de s'imposer et de mener une politique multivectorielle ambitieuse. La démission en mars 2019 du président Nazarbaev, au pouvoir depuis 1989, ne semble pas devoir modifier cette trajectoire. Bien que dépendante de la Russie, notamment dans les domaines sécuritaire et énergétique, l'Arménie a elle aussi réussi à concilier fidélité à cette dernière et partenariat avec l'UE. Depuis la « révolution de velours » (2018) qui, contrairement aux autres « révolutions de couleur »,

³ Voir le chapitre de Gaïdz Minassian dans ce volume.

⁴ I. N. Timofeev, T. A. Makhmutov (dir.), *Evoloutsiya postsovetskogo prostranstva : prokhloe, nastoyachtchee, buduchtchee : khrestomatiya* (Evolution de l'espace postsoviétique : passé, présent et futur : une anthologie), Moscou, RSMD, 2017.

n'a pas eu de dimension antirusse, Erevan confirme sa proximité avec Moscou (fréquentes rencontres Poutine-Pachinyan, vote en novembre et décembre 2019 à l'ONU contre des résolutions sur la Crimée) tout en gardant d'étroites relations avec l'Union européenne.

Les autres Etats de l'espace postsoviétique ont également cherché, à leur manière, à protéger leur souveraineté. Le Turkménistan et l'Azerbaïdjan sont restés à l'écart de tous les processus d'intégration régionale. Le premier, aujourd'hui économiquement dépendant de la Chine, s'est longtemps refermé sur lui-même. Le second, riche en hydrocarbures, s'est ouvert au monde extérieur tout en maintenant avec la Russie des liens que confirme la visite d'Etat en novembre 2019 à Moscou de Mehriban Aliyeva, *first lady* et Première vice-présidente. L'Ouzbékistan a adopté à l'égard de la Russie et de l'OTSC comme des Etats-Unis des positionnements qui ont varié au fil du temps.

Les acteurs extérieurs ont contribué à l'ouverture de ces Etats sur le monde. L'UE était en 2018 le premier partenaire commercial de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie, mais aussi de la Russie (dont elle représentait 42,8 % des échanges commerciaux), de l'Azerbaïdjan (41,7 % des échanges) et des cinq pays d'Asie centrale pris globalement (32,1 % des échanges). Les Etats-Unis jouent un rôle économique et sécuritaire, depuis 2001 dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme » en Afghanistan. La Turquie est très active en Asie centrale turcophone, notamment dans le secteur culturel. La Chine, partenaire stratégique de la Russie – l'inauguration le 2 décembre 2019 du gazoduc Force de Sibérie est un nouveau symbole de l'essor de leurs relations – et acteur économique majeur en Asie centrale, a noué des liens avec tous les pays de la région. Son projet Belt and Road Initiative (BRI), ses actions culturelles, son engagement au sein de l'OCS, la visite du ministre des Affaires étrangères Wang Yi en mai 2019 dans les trois Etats du Caucase du Sud, la petite base militaire qu'elle aurait ouverte début 2019 dans le sud-est du Tadjikistan confirment que son investissement dans la région est global.

Tensions et conflictualités

Ces recompositions ne signifient pas un apaisement des relations internationales. Conflits sécessionnistes, guerre en Géorgie puis en Ukraine, litiges interétatiques, mécontentes russo-occidentales : la conflictualité reste très présente en Eurasie.

Depuis la fin des années 1980, au Karabakh, en Abkhazie, en Ossétie du sud, en Transnistrie, et depuis 2014 dans le Donbass, des forces séparatistes ont « pris les armes contre l'Etat » auquel elles appartiennent, elles ont réussi à « contrôler un territoire et une population, ont proclamé leur indépendance, se sont dotées de structures gouvernementales et d'une armée ». Dans tous les cas, la plupart des observateurs s'accordent pour dire que la Russie a été et reste un acteur majeur, soutenant et armant des combattants locaux et recourant à des mercenaires. Et après la conclusion de cessez-le-feu, en mettant en place sur les frontières séparant les parties des forces de maintien de la paix, elle protège de fait les entités séparatistes

contre le pouvoir central⁵. A l'exception de celui du Donbass, ces conflits sont « gelés ». Dans aucun d'entre eux les cessez-le-feu n'ont débouché sur un règlement. Et les négociations, lorsqu'elles existent, sont toutes enlisées. Les Etats concernés se retrouvent de ce fait dans une situation de ni guerre ni paix, synonyme d'incertitude et d'instabilité, qui permet à la Russie de continuer à peser sur leurs évolutions politiques et leurs choix extérieurs.

Le conflit russo-ukrainien qui a pris une dimension militaire en 2014 est sans doute celui qui a le plus marqué les évolutions régionales. En dépit de la proximité des deux peuples, les relations interétatiques post-1991 ont été tumultueuses, les litiges, nombreux et profonds⁶. L'annexion de la Crimée et l'intervention russe dans le Donbass constituent un nouveau séisme qui bouleverse les rapports entre les deux pays et déchire l'espace postsoviétique. L'élection de Volodymyr Zelensky marque-t-elle un tournant ? Elle a été largement liée à une volonté de retour à la paix d'une société ukrainienne fatiguée par cinq ans d'une guerre meurtrière dans laquelle elle a déjà perdu plus de 13 000 de ses enfants. Elle est suivie par une relance des négociations qui, pour la première fois depuis les accords de cessez-le-feu signés à Minsk en février 2015, donnent des résultats : échanges de prisonniers en septembre et en décembre, désengagement de trois zones le long de la ligne de front, tenue le 9 décembre à Paris d'un sommet en format Normandie, le premier depuis 2016. Une nouvelle dynamique est créée. Débouchera-t-elle sur un règlement du conflit⁷ ? La marge de manœuvre du président Zelensky est étroite : les Ukrainiens veulent la paix, mais pas à n'importe quel prix. Pour le Kremlin, une sortie de crise aurait de nombreux avantages. Elle lui permettrait notamment de répondre à l'appel à « repenser la relation stratégique avec la Russie » lancé en août 2019 par Emmanuel Macron, et ce faisant de réamorcer sur de nouvelles bases les relations russo-européennes. Mais où sont ses priorités ? Un simple gel du conflit lui permettrait de continuer à peser sur les grandes orientations prises par l'Ukraine.

D'autres antagonismes et tensions interétatiques ont marqué ou marquent cet espace. L'Arménie et l'Azerbaïdjan sont en conflit à propos du Karabakh depuis la fin des années 1980. En Asie centrale, les litiges, notamment frontaliers et hydriques, entre les Etats de la région ont été nombreux. Le sommet des pays d'Asie centrale qui s'est tenu à Tachkent en novembre 2019, auquel s'est joint pour la première fois le Turkménistan, confirme une baisse des tensions interrégionales, entre autres liée à une convergence des intérêts face à l'instabilité venant d'Afghanistan.

Les nouveaux Etats ont avec les acteurs extérieurs (Etats-Unis, Union européenne, Chine, etc.) des rapports complexes qui ont évolué au fil du temps : certains sont dominés par l'attraction et la coopération, d'autres sont empreints de méfiance, d'autres encore sont conflictuels. C'est en particulier le cas des relations de la Russie avec les pays occidentaux. Dès les années 1990, après la période d'euphorie ci-dessus mentionnée, les tensions ont

⁵ P. Jolicœur, A. Campana, « Introduction : "Conflits gelés" de l'ex-URSS », *Etudes internationales*, décembre 2009, pp. 501-521 ; D. Lynch, *Engaging Eurasia's separatist states*, Washington, US Institute of Peace Press, 2004.

⁶ V. Yermolenko (dir.), *Ukraine in Histories and Stories*, Kiev, Ukraine World, 2019.

⁷ Voir le chapitre d'Emmanuel Dreyfus dans ce volume.

été récurrentes, parfois très vives⁸. Progressivement la défiance a restructuré les attitudes des uns et des autres, les lectures des événements (sur la fin de la guerre froide, sur les « révolutions de couleur », sur le rôle des Etats-Unis dans le monde, etc.) divergeant de plus en plus. Après l'annexion de la Crimée, aux yeux des pays membres de l'UE qui ont adopté à l'unanimité des sanctions à son encontre, la Russie est « passée du statut de partenaire stratégique » à celui de « défi stratégique »⁹. L'image qui s'est imposée alors est celle d'une Russie, incapable de sortir du modèle impérial, qui menace les fondements de la sécurité du continent européen. La fin du système de contrôle des armements est une des manifestations les plus marquantes de la dégradation de leurs relations¹⁰. La signature du traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) avait été le symbole d'une ère nouvelle, sa dénonciation en août 2019 est celui d'une rupture. Seul à rester en vigueur, le traité New START de 2010 expire en février 2021.

*
* *

Trente ans après le point de basculement qu'a été 1989, les recompositions sont profondes. L'espace postsoviétique n'a pas été réintégré. Il n'est plus une entité et il n'est plus coupé du monde. Face à une Russie qui a cherché à garder une place prédominante dans son ancien empire et qui n'a pas hésité à avoir recours à la force pour tenter d'enrayer des processus jugés contraires à ses intérêts, les autres nouveaux Etats ont conforté leur souveraineté en suivant des trajectoires qui sont hétérogènes et en s'appuyant sur des partenaires extérieurs très actifs dans cette région. L'ancienne puissance tutélaire reste un acteur central, mais ses positions n'ont cessé de s'éroder : revenue sur le devant de la scène au Moyen Orient et ailleurs dans le monde, dans ce qu'elle continue à considérer comme sa sphère d'influence, elle est une puissance en déclin¹¹.

⁸ A. Kozyrev, *Firebird : The Elusive Fate of Russian Democracy*, University of Pittsburg Press, 2019, pp. 216 et 335.

⁹ L. Delcour, « La Russie au miroir des perceptions européennes », dans A. de Tinguay (dir.), *La Russie dans le monde*, CNRS Editions, 2019, p. 41.

¹⁰ Voir le chapitre d'Emmanuelle Maitre dans ce volume.

¹¹ J. Nye, « How to deal with a declining Russia », *Project Syndicate*, 5 novembre 2019.

Première partie

L'Eurasie dans l'actualité

**Maîtrise des armements :
l'effondrement d'un ordre hérité de la guerre froide**
par Emmanuelle Maître

La maîtrise des armements est née lors de la guerre froide de la volonté de l'URSS et des Etats-Unis d'encadrer la compétition nucléaire entre les deux blocs et de limiter la course aux armements. Elle s'est traduite par la signature d'accords et de traités par les deux grandes puissances : traité ABM (Anti-Ballistic Missile) sur la limitation des systèmes de défense contre les missiles balistiques (1972), accords SALT-I (1972) et SALT-II (1979) sur la limitation des armements stratégiques offensifs, traité FNI sur le démantèlement des forces nucléaires intermédiaires (1987), traités START-1 (1991) puis START-2 (1993) et New START (2010) sur la réduction des armements stratégiques, etc. Depuis 1991, la Russie est la principale dépositaire de ces accords négociés avec Washington : les autres Etats issus de l'URSS restent formellement liés par certains d'entre eux, mais la Russie est la seule à avoir été reconnue comme puissance nucléaire, et les armes nucléaires stationnées au Kazakhstan, en Ukraine et au Bélarus ont toutes été rapatriées sur son sol. A Moscou, l'architecture mise en place est longtemps apparue essentielle pour la sécurité de l'URSS, puis de la Russie, mais également pour garantir politiquement son statut d'égal vis-à-vis des Etats-Unis. Aujourd'hui ce régime est remis en cause, ce qu'a illustré en 2019 la disparition du traité FNI. Ce phénomène est lié à la situation conjoncturelle, caractérisée par des tensions fortes entre Moscou et Washington, mais également par une crise plus structurelle du modèle dans lequel la maîtrise des armements s'est construite. En effet, l'émergence d'un ordre multipolaire rend partiellement obsolètes des accords bilatéraux, et l'évolution stratégique rend la notion de parité peu pertinente.

L'écroulement progressif du régime de maîtrise des armements

L'année 2019 a été marquée par le retrait annoncé le 2 août des Etats-Unis, puis de la Russie, du traité FNI. Ce traité, signé en 1987, prévoyait l'élimination par les Etats-Unis et par l'URSS de tous les missiles sol-sol d'une portée comprise entre 500 et 5 500 kilomètres. Ces forces, alors déployées en Europe et en Union soviétique, étaient considérées comme déstabilisantes car leur faible temps de vol rendait impossible la préparation d'une riposte. En 2014, Washington avait officiellement accusé Moscou d'avoir procédé, en violation de ses engagements, à l'essai d'un missile d'une portée supérieure à 500 kilomètres sur un lanceur terrestre. Malgré les dénégations de la Russie, l'administration Trump a annoncé la suspension du traité en février 2019. En août, les deux parties ont pris acte de sa disparition immédiate. Le 19 août, les Etats-Unis ont réalisé un essai de missile auparavant prohibé, auquel le Kremlin a répondu en indiquant qu'il se tenait prêt à réagir à tout déploiement américain de ce type de système.

La disparition de ce dispositif n'est pas le seul signe de l'effondrement du régime de maîtrise des armements. Les premiers craquements sont apparus au début des années 2000. Au niveau des armes conventionnelles, le pacte de Varsovie et l'OTAN ont signé en 1990

un accord limitant le nombre de chars, véhicules armés, pièces d'artillerie, avions déployés de part et d'autre du rideau de fer. En dépit d'adaptations rendues nécessaires par la dissolution de l'URSS, ce traité a rapidement été dénoncé par la Russie qui en a suspendu l'application en 2007. Par ailleurs, dès 2002, Washington avait fait le choix de se retirer unilatéralement du traité ABM.

Après la crise ukrainienne, le durcissement des relations a contribué à la disparition d'autres mesures et initiatives bilatérales. Ainsi, le programme Cooperative Threat Reduction (CTR) a cessé en 2013 d'opérer en Russie, tout en se perpétuant sur le territoire de plusieurs autres Etats issus de l'URSS (Kazakhstan, Ouzbékistan, Azerbaïdjan, Arménie, Ukraine, Géorgie). Ce programme avait été initié dès la dissolution de l'URSS pour sécuriser les matières nucléaires présentes sur le territoire des anciennes Républiques soviétiques.

Par ailleurs, des accusations mutuelles de non-respect des engagements pris remettent en cause la crédibilité de l'architecture. Moscou est accusé par Washington d'agir en violation de la Convention d'interdiction des armes chimiques (CIAC, ratifiée en 1997) et de ne pas respecter l'esprit des Presidential Nuclear Initiatives (PNI) des années 1991-1992. Ces mesures prises à l'époque par les présidents Bush et Eltsine visent à limiter les volumes déployés d'armes nucléaires de courte portée, souvent qualifiées de « tactiques ». De fait, contrairement à Washington, Moscou continue de recourir à ce type d'armes sur des lanceurs terrestres et navals.

Enfin, l'administration Trump émet des doutes sur le respect par la Russie du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE).

Un autre traité emblématique de la maîtrise des armements est menacé : le New START, qui impose une limite quantitative du nombre de missiles, lanceurs et bombardiers stratégiques possédés par la Russie et les Etats-Unis, arrive à expiration en 2021. Les deux parties pourraient s'accorder sur son extension pour cinq ans, mais cette option est pour l'instant loin d'être garantie. La Russie l'appelle de ses vœux, mais apparemment sans conviction. Et aux Etats-Unis, plusieurs responsables politiques se sont prononcés contre son extension dans les conditions actuelles.

Certaines mesures de confiance perdurent (le centre de réduction des risques nucléaires ainsi que des mesures de communication en cas d'incident, en mer ou sur des installations nucléaires, existent toujours), mais beaucoup fonctionnent mal, voire semblent remises en cause, comme le traité Open Sky, qui autorise des survols de surveillance du territoire des trente-quatre Etats parties. Si le New START n'est pas étendu, il ne restera plus aucun accord bilatéral de maîtrise des armements hérité de la guerre froide.

Un ordre structuré à l'époque de la guerre froide

Le régime de maîtrise des armements bilatéral aujourd'hui remis en cause est caractéristique de la guerre froide et des années qui l'ont suivie. Son effacement est lié à des raisons conjoncturelles, mais également, plus structurellement, à un changement de l'environnement stratégique.

Pendant la guerre froide, la maîtrise des armements s'est développée dans le but de contrôler et de contenir la violence déployée par les deux grandes puissances. Des accords paraissaient indispensables en particulier après la crise de Cuba. Ils ont pris plusieurs formes. Certaines mesures avaient pour objectif de limiter les risques d'incompréhension en renforçant la communication et la transparence, comme le lancement du célèbre téléphone rouge en 1963. D'autres avaient pour but de restreindre le jeu nucléaire, avec l'ambition d'empêcher de nouveaux Etats de développer un arsenal nucléaire (Traité de non-prolifération – TNP – 1968). Enfin, des accords contraignants – cités ci-dessus – ont été négociés pour freiner la course aux armements et progressivement réduire les volumes d'armes dans chaque camp.

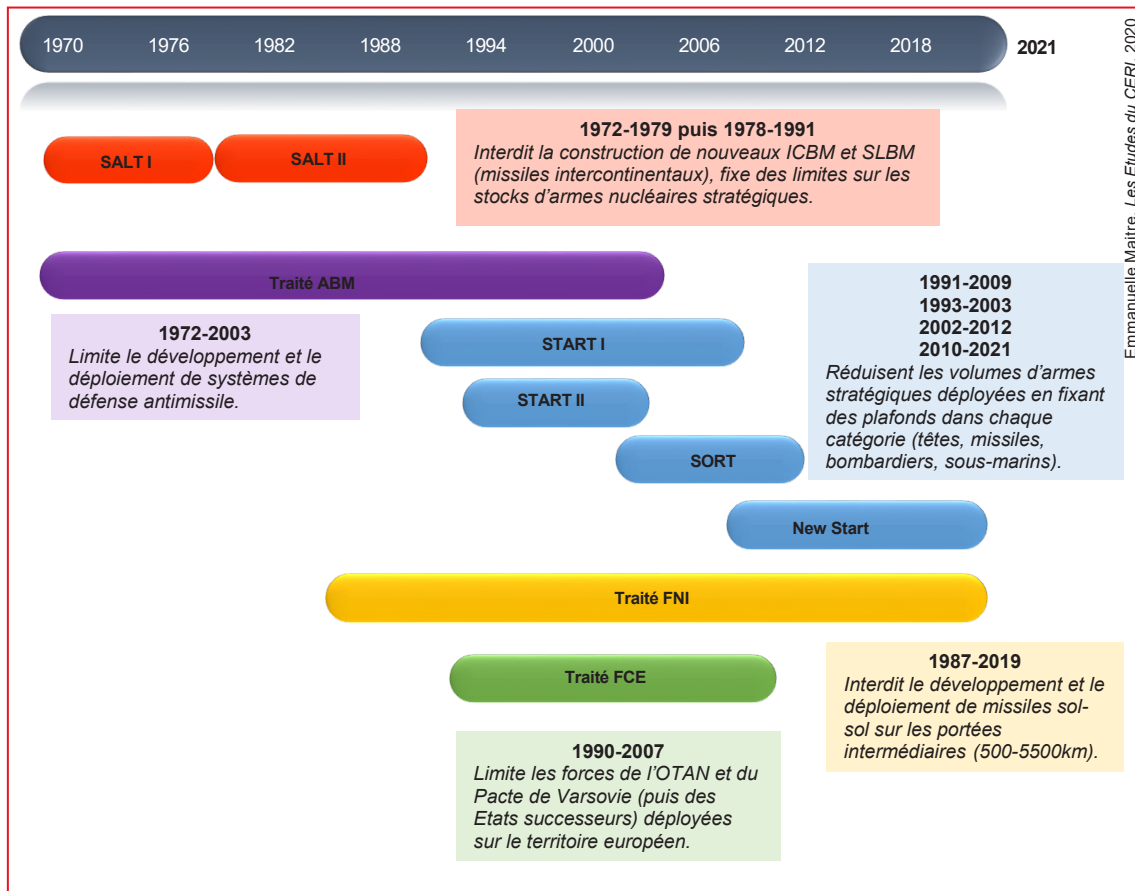
L'ambition de l'ensemble de ces accords était multiple. Tout d'abord, il s'agissait de garantir à chaque partie la crédibilité de sa dissuasion, c'est-à-dire sa capacité à riposter massivement à une attaque nucléaire à tout moment. Cette capacité de dissuasion était en effet considérée comme indispensable pour éviter qu'un adversaire ne conçoive un scénario d'attaque surprise, visant à anéantir l'autre sans lui laisser la possibilité de se défendre ou de riposter. La maîtrise des armements se centrait donc sur les systèmes considérés comme déstabilisants et pouvant amoindrir la confiance d'un des deux grands dans sa capacité de dissuasion.

Ensuite, la vocation de la maîtrise des armements était de maintenir une parité stratégique grâce à des engagements mutuels. Cela rassurait deux acteurs toujours préoccupés par la possibilité d'un décrochage quantitatif ou qualitatif. John Kennedy rendit cette crainte célèbre avec sa fameuse dénonciation d'un « missile gap ». L'imposition de plafonds mutuels, assortie à partir de 1987 de mesures de vérification efficaces, a limité l'inflation incontrôlée des arsenaux, réduisant de fait le risque de conflit ou d'accident, mais également les dépenses militaires.

Les négociations et accords de maîtrise des armements sont devenus un trait saillant de la guerre froide, signalant l'acceptation d'une altérité stratégique et idéologique et la volonté de mettre en place une cogestion de la sécurité internationale dans le cadre de l'ordre bipolaire.

A la fin de la guerre froide, lorsque la disparition de l'URSS a entraîné une forte réduction du risque de conflit entre l'Est et l'Ouest, la situation a connu d'importants développements nouveaux. Les arsenaux nucléaires ont été jugés surdimensionnés au regard de leur rôle. Des traités (START-I puis II), des mesures unilatérales, américaines (PNI) et russes, visant à réduire les stocks d'armes nucléaires tactiques et des programmes coopératifs (CTR) qui ont pour but, on l'a dit, de sécuriser les installations nucléaires de l'espace postsoviétique et d'éliminer les matières nucléaires en excès, ont permis de structurer les réductions colossales alors effectuées dans les arsenaux. Ces initiatives ont préservé un certain équilibre entre les forces désormais russes et américaines et assuré que les deux anciens adversaires conservaient une force de dissuasion perçue comme crédible. La signature du New START en 2010 a constitué le dernier avatar de ce grand mouvement visant à codifier des volumes autorisés en matière stratégique, au niveau bilatéral. Cet accord a permis de poursuivre la logique de décroissance des arsenaux russes et américains jusqu'à aujourd'hui.

Figure 1
Chronologie des accords de maîtrise des armements bilatéraux



Les difficultés de renouveler la pratique de la maîtrise des armements

Les accords de maîtrise des armements souffrent aujourd'hui de circonstances défavorables. L'administration Trump, et une bonne partie du Parti républicain, ont peu de sympathies pour ce qu'ils perçoivent comme des concessions américaines inutiles. La politique du président Poutine, en particulier l'annexion de la Crimée, a conduit à un durcissement des relations russo-américaines. D'autres crises avaient par le passé menacé des accords conclus dans ce domaine : ainsi, en 1979, les Etats-Unis avaient refusé de ratifier SALT-II en réaction à l'invasion de l'Afghanistan. Mais au-delà de ces facteurs d'ordre politique ou diplomatique, il semble bien que la maîtrise des armements peine à trouver un nouveau souffle.

Tout d'abord, la pratique de négocier au niveau bilatéral semble de moins en moins adaptée à un ordre multipolaire. A titre d'exemple, à Moscou et à Washington, des voix interrogent publiquement la pertinence de renoncer à des forces nucléaires intermédiaires quand au moins quatre pays d'Asie (la Chine, l'Inde, le Pakistan et la Corée du Nord) en disposent. Au moment où les Etats-Unis se préoccupent des équilibres stratégiques dans la région Asie-Pacifique et de la montée en puissance de la Chine, se répand l'opinion selon laquelle des

accords de maîtrise des armements n'incluant pas Pékin n'ont plus de pertinence. Les équilibres stratégiques ne reposent pas seulement sur une logique triangulaire. En Asie, les déploiements envisagés par les Etats-Unis prennent en compte les systèmes nucléaires nord-coréens alors que la Chine est également dans une logique de compétition avec l'Inde.

Par ailleurs, le caractère de plus en plus asymétrique des arsenaux russes et américains vient compliquer la réflexion sur de potentiels nouveaux accords. Ainsi, les Etats-Unis développent des compétences dans des secteurs dans lesquels ils souhaitent préserver un avantage par rapport à la Russie. Cela concerne notamment les frappes de précision conventionnelles, les capacités de reconnaissance ou encore la défense antimissile. Ces développements sont souvent motivés par l'implication militaire des Etats-Unis dans différentes crises locales et par leur rôle de protection vis-à-vis de leurs alliés. Mais du point de vue de Moscou, ils présentent des risques pour la capacité de riposte russe. La Russie réinvestit de son côté dans son arsenal conventionnel et nucléaire. Modernisant des systèmes « classiques » (sous-marins nucléaires, missiles intercontinentaux...), elle privilégie également le développement de missiles de courte portée pouvant emporter des têtes conventionnelles ou nucléaires, et plus récemment des systèmes nucléaires plus atypiques (missiles propulsés par des réacteurs nucléaires, torpilles intercontinentales, missiles hypersoniques). Dans ce contexte, les deux camps ne parviennent pas à trouver de compromis. La Russie insiste pour réimposer des contraintes sur le développement des architectures de défense antimissile, alors que Washington s'inquiète plutôt des armes à capacité duale. Chacun reste donc aujourd'hui sur une logique de perfectionnement de ses propres armes, dans un cycle d'action-réaction, plutôt que dans la recherche de solutions préservant chez l'un et chez l'autre un sentiment de sécurité.

*
* *

L'année 2019 a donc donné lieu à de nouveaux témoignages de l'écroulement progressif de l'architecture de maîtrise des armements russo-américaine. Cet effondrement, symbolisé le 2 août par la disparition du traité FNI, n'est pas sans lien avec la crise plus générale du multilatéralisme. Celle-ci est partiellement liée à un rejet des normes internationales contraignantes par l'administration Trump, qui a dénoncé plusieurs accords dans ce domaine comme dans d'autres. Elle s'explique également par les violations de plusieurs accords par une Russie peu soucieuse de préserver un ordre international qu'elle perçoit comme non conforme à ses intérêts. Plus profondément, cette crise suggère la fin d'une ère, marquée par l'importance de la parité stratégique entre deux blocs structurés. L'avènement d'une époque multipolaire, le développement de capacités asymétriques, l'imbrication des relations régionales et globales, sont autant de paramètres qui rendent difficile l'adaptation de la maîtrise des armements à l'environnement stratégique actuel, en tout cas sous la forme qu'on lui connaît depuis plusieurs décennies.

Pour citer ce chapitre : Emmanuelle Maitre, « Maîtrise des armements : l'effondrement d'un ordre hérité de la guerre froide », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2019/Les Etudes du CERI*, n° 247-248, février 2020 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etudej].

Les perspectives de résolution du conflit du Donbass

par Emmanuel Dreyfus

La victoire triomphale de Volodymyr Zelensky à l'élection présidentielle ukrainienne d'avril 2019, confirmée par le succès de son parti Serviteur du peuple lors du scrutin parlementaire de juillet 2019, a suscité un élan d'optimisme quant au règlement du conflit dans le Donbass. Cet espoir a été confirmé par plusieurs avancées notables survenues à partir de l'été 2019 : une dynamique, inédite depuis le début de la crise en 2014, est à l'œuvre. Pour autant, la perspective d'un dénouement conforme à l'esprit des accords de Minsk semble encore lointaine. Si d'importantes évolutions méritent d'être soulignées, elles ne seront peut-être pas suffisantes pour permettre une résolution optimale des hostilités, c'est-à-dire qui respecterait les intérêts de Kiev tout en étant rendue possible par le blanchiment de Moscou.

Un contexte positif

Depuis 2014, la guerre dans le Donbass était progressivement passée du stade de conflit ouvert à celui de conflit de basse intensité. L'adoption des accords de Minsk en février 2015 avait permis de mettre fin à la phase active de l'affrontement, mais les hostilités s'étaient poursuivies le long des 450 kilomètres de la ligne de front séparant les positions tenues par les forces armées ukrainiennes et celles des combattants séparatistes des « Républiques populaires » de Donetsk et de Lougansk (RPD et RPL), occasionnant de nombreuses victimes civiles et combattantes. À l'été 2019, on comptait déjà plus de 13 000 morts. Sur le plan diplomatique, le processus de négociation était dans l'impasse. Devant l'absence d'avancées sur le plan sécuritaire, qui auraient principalement incombé à Moscou, comme le retour du contrôle de la frontière russo-ukrainienne par Kiev ou le retrait des « formations armées étrangères et des mercenaires »¹ du Donbass sous contrôle séparatiste, Kiev refusait de faire des concessions sur le plan politique. En outre, l'introduction de mesures législatives restreignant l'accès des habitants de la RPD et de la RPL aux prestations sociales ukrainiennes ainsi que l'instauration d'un blocus commercial en février 2017 avaient contribué à éloigner davantage la population du Donbass du reste de la population ukrainienne. Le conflit évoluait donc vers un paradigme commun aux conflits non résolus de l'espace postsoviétique : après une phase active à laquelle succède un cessez-le-feu précaire – qui ne garantit pas la fin durable des combats (c'est le cas au Haut-Karabakh mais aussi en Abkhazie et en Ossétie du Sud) et n'ouvre pas la voie à un processus politique de résolution (c'est le cas pour l'ensemble des conflits) –, la région sécessionniste se développe de façon autonome de l'Etat dont elle fait *de jure* partie et en imbrication croissante avec l'Etat dont le soutien

¹ Tel qu'énoncé dans les accords de Minsk. En pratique, cela implique le démantèlement et le désarmement des formations armées séparatistes, principalement formées de combattants locaux et dans lesquelles les Russes exercent essentiellement des fonctions d'encadrement.

est essentiel à sa survie : la Russie pour ce qui concerne l'Abkhazie, l'Ossétie du Sud, la Transnistrie et désormais le Donbass, l'Arménie en ce qui concerne le Haut-Karabakh.

L'élection de Volodymyr Zelensky annonce l'ouverture d'une dynamique nettement plus positive. Il a été élu sur la promesse de ramener la paix, première préoccupation des Ukrainiens lors de ce scrutin. Son prédécesseur Petro Porochenko, élu en 2014 alors que le conflit faisait rage à l'est du pays, avait fait de la promotion du patriotisme ukrainien, sur les plans linguistique, culturel et mémoriel notamment, l'un des fers de lance de son quinquennat. Non seulement clivante vis-à-vis d'une importante partie de la population peu sensible, voire rétive à la promotion hâtive d'une identité dans laquelle elle ne se reconnaissait pas ou peu, cette politique avait aggravé la détérioration des relations entre Kiev et Moscou, apportant de l'eau au moulin du Kremlin selon lequel les autorités ukrainiennes ne souhaitaient pas parvenir à un règlement du conflit. Volodymyr Zelensky, tant par sa matrice socioculturelle, celle d'un russophone du sud-est industriel de l'Ukraine, que par son programme, présente un visage plus inclusif et se départit nettement de ce patriotisme qui, quoique compréhensible, n'est pas le plus à même de favoriser un règlement rapide du conflit. Autrement dit, là où Petro Porochenko apparaissait comme un chef de guerre, la victoire de Zelensky annonce celle du parti de la paix.

Plusieurs avancées notoires

La dynamique ouverte avec la victoire de Zelensky a été rapidement confirmée par plusieurs avancées majeures sur la voie du règlement du conflit, et ce en dépit des signaux peu constructifs envoyés par Moscou immédiatement après l'élection, comme l'annonce de l'octroi de passeports russes aux habitants de la RPD et de la RPL. En septembre 2019, le plus important échange de prisonniers depuis le début du conflit a été organisé. Outre son ampleur – soixante-dix personnes –, il revêtait une forte charge symbolique, avec la libération par la Russie de sujets dont la détention avait suscité une forte résonance médiatique, comme le réalisateur ukrainien Oleg Sentsov ou encore les vingt-quatre marins emprisonnés en novembre 2018 à la suite de l'incident naval dans le détroit de Kertch. Concernant le processus de résolution du conflit à proprement parler, des mesures concrètes et parfois attendues de longue date ont été mises en œuvre. En juin 2019, les belligérants ont accepté de se retirer de la zone de désengagement de Stanitsa Luganska, une décision qu'ils avaient agréée trois ans plus tôt mais sans donner suite. En octobre, le Groupe de contact trilatéral² s'est entendu sur le désengagement, qui a commencé en novembre, dans deux nouvelles zones, Petrivka et Zolote. Si les zones de désengagement ne représentent que de petites portions de la ligne de contact, leur augmentation constitue un signal éminemment positif, aucun progrès n'ayant été enregistré en la matière pendant des années. L'automne 2019 a également été marqué par l'annonce de l'acceptation par Kiev de la formule dite Steinmeier, préconisée lors du sommet en format Normandie d'octobre 2016. Elle prévoit que des élections seront organisées dans le Donbass sous contrôle séparatiste,

² Format de négociation créé en 2014, associant des représentants ukrainiens, russes et de l'OSCE.

mais dans le cadre de la loi électorale ukrainienne et sous contrôle de l'OSCE, conjointement à l'obtention d'un statut spécial pour le Donbass. Cette formule, qui ne correspond pas à un accord ni à un plan rédigé, mais essentiellement à une simplification des accords de Minsk, était soutenue par Paris et Berlin et présentée par Moscou comme la condition *sine qua non* à la tenue d'un nouveau sommet en format Normandie. Dans les faits, l'assentiment de Kiev ne change pas grand-chose, mais elle témoigne du capital politique que le président Zelensky est prêt à investir pour régler le conflit. Pour rappel, la dernière tentative d'adoption d'un statut spécial pour le Donbass, discutée en août 2015 par le Parlement ukrainien, s'était soldée par de très violentes manifestations à Kiev et le retrait du projet de loi. Au vu du contexte, d'autres initiatives pourraient être proposées, dans les domaines économiques et humanitaires notamment : levée progressive du blocus économique auquel sont soumises les « Républiques populaires » de Donetsk et de Lougansk, mesures de confiance destinées à leurs habitants (meilleur accès aux prestations sociales ukrainiennes, abrogation d'un amendement d'avril 2019 les privant de la possibilité d'obtenir des primes d'invalidité versées aux victimes civiles du conflit³...). La population des régions séparatistes n'étant pas dans l'ensemble opposée à une réintégration à l'Ukraine, de telles mesures y seraient très bien accueillies⁴.

Le contexte diplomatique est lui aussi favorable. Dans la lignée du communiqué final du G7 organisé à Biarritz en août 2019 appelant à la tenue rapide d'un sommet des chefs d'Etat et de gouvernement en format Normandie, une telle rencontre s'est tenue le 9 décembre à Paris. Pour rappel, le dernier sommet était celui d'octobre 2016 que nous avons mentionné. En outre, la définition d'une nouvelle relation avec la Russie, défendue par le président Macron depuis l'été 2019, passera logiquement par des avancées sur le dossier ukrainien.

Pour la première fois depuis le début du conflit, des progrès notables ont eu lieu sur différents plans (sécuritaire, politique, diplomatique), et ils concernent aussi les relations bilatérales russo-ukrainiennes. Une séquence si complète ne s'est jamais produite dans le cadre des autres conflits non résolus de l'espace postsoviétique, hormis en Transnistrie, où à deux reprises, en 2003 lors des discussions sur le mémorandum Kozak⁵ et plus récemment fin 2016 après l'élection d'Igor Dodon à la présidence, l'alternance politique à Chisinau a été accompagnée d'avancées sur différents plans dans le règlement du conflit. Mais dans aucun des deux cas, ces progressions n'ont abouti à un changement de paradigme : eu égard à ces précédents et aux paramètres actuels du conflit dans le Donbass, il n'est pas certain que l'embellie constatée après l'élection de Volodymyr Zelensky puisse être convertie en résolution pleine et satisfaisante du conflit.

³ Voir E. Dreyfus, J.-B. Jeangène Vilmer, « A people-oriented peace formula for the Donbass », *The Washington Quarterly*, Vol. 42, été 2019.

⁴ Sur les attitudes dans les territoires séparatistes, voir G. Sasse, A. Lackner, « Attitudes and identities across the Donbass front line : What has changed from 2016 to 2019 », *ZOIS Report*, n° 3, août 2019, p. 11 (https://www.zois-berlin.de/fileadmin/media/Dateien/ZOIS_Reports/ZOIS_Report_3_2019.pdf).

⁵ Plan de résolution proposé par Moscou à Chisinau en 2003. Très favorable aux intérêts de la Russie, il a été refusé par le président moldave de l'époque, Vladimir Voronine.

En dépit d'une séquence positive, la résolution du conflit demeure improbable

Deux paramètres majeurs doivent être pris en compte pour évaluer le scénario le plus probable d'évolution du conflit à moyen terme. D'une part la question du coût politique acceptable pour Kiev, de l'autre la capacité de Moscou, qui détient plusieurs clefs de résolution, à faire des concessions.

Si la majorité de la population ukrainienne souhaite une paix durable, les moyens d'y parvenir semblent bien moins consensuels, comme le montrent les vives réactions d'hostilité ayant suivi l'annonce de l'acceptation de la formule Steinmeier. Fin 2019, cette hostilité n'a pas dépassé le stade de manifestations certes impressionnantes mais ponctuelles et contenues. Etant donné la sensibilité de cette question en Ukraine, et comme la majorité de la population est opposée à la création d'un statut spécial pour le Donbass⁶, le scénario d'un mouvement d'opposition durable à Zelensky, porté par les anciens combattants, les mouvements de volontaires, et certaines personnalités politiques comme Petro Porochenko, qui se poserait en représentant des vrais intérêts de l'Ukraine là où Volodymyr Zelensky aurait capitulé face à la Russie, est possible. Dans le cas où des élections seraient finalement organisées dans le Donbass, on peut également se demander selon quelles modalités se dérouleraient les négociations entre le pouvoir à Kiev et les représentants séparatistes « légitimés » par ce scrutin, avec de probables désaccords longs à régler sur ce que recouvre la notion d'autonomie dans le cadre du statut spécial. Il convient également de s'interroger à propos de l'impact sur la vie politique ukrainienne qu'aurait l'arrivée à la Rada des députés représentant les populations du Donbass sous contrôle séparatiste. Renforçant le poids des partis politiques ukrainiens attachés au maintien et au développement de bonnes relations avec Moscou, dont les candidats ont enregistré des performances satisfaisantes aux élections présidentielle et législatives du printemps et de l'été 2019⁷, ce retour pourrait contribuer à fragiliser la trajectoire réformiste et pro-occidentale poursuivie par les autorités ukrainiennes depuis 2014.

Par ailleurs, force est de constater que pour l'heure, la majorité des concessions ont été faites par Kiev, alors que les principales clefs de résolution du conflit sont à Moscou. Plusieurs paramètres fondamentaux dépendent principalement du bon vouloir du Kremlin, comme le retour du contrôle de la frontière russo-ukrainienne par Kiev ou encore le démantèlement des groupes armés du Donbass sous contrôle séparatiste. Une comparaison avec les autres conflits non résolus de la zone rappelle que la Russie n'a jamais fait de concessions majeures : le plan Kozak de résolution du conflit transnistrien de 2003 prévoyait certes un retour de la région sécessionniste dans le giron de l'Etat moldave, mais dans le cadre d'une fédération dont l'équilibre aurait été garanti par la présence pour une durée de vingt ans de troupes russes, deux éléments qui seraient totalement inconcevables en

⁶ Comme le montre l'enquête du centre Razumkov publiée en octobre 2019 (<http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/gromadska-dumka-pro-sytuatsiiu-na-donbasi-ta-shliakhy-vidnovlennia-suverenitetu-ukrainy-nad-okupovanymy-terytoriiamy>).

⁷ Les candidats de la plateforme Za Jittia et du Bloc d'opposition ont en cumulé obtenu environ 16 à 17 % des suffrages aux élections présidentielle et législatives ukrainiennes de 2019.

Ukraine aujourd'hui. Moscou pourra notamment arguer que la Russie n'a pas le pouvoir de contraindre les entités séparatistes à démilitariser. Au-delà de cette rhétorique, la question du sort des près de 40 000 hommes⁸ en armes formant les milices de la RPD et de la RPL mérite d'être posée : un programme de désarmement pourrait par exemple être instauré, mais il exigerait en contrepartie des garanties d'amnistie pour les combattants séparatistes qu'il semble difficile d'évoquer actuellement en Ukraine.

Dans ce contexte, un scénario probable d'évolution du conflit à moyen terme se dessine. Au vu d'éléments conjoncturels – comme les importants progrès réalisés ces derniers mois en matière de respect du cessez-le-feu et la création de trois zones de désengagement – et d'éléments structurels – comme la faible probabilité d'une reprise des hostilités tant du côté de Kiev que du côté des séparatistes et de Moscou –, un respect total du cessez-le-feu apparaît désormais possible. La situation serait ainsi similaire à celle qui existe entre la région sécessionniste de Transnistrie et le reste du territoire moldave depuis 1992. Cela permettrait l'établissement d'un régime presque normal de circulation des personnes et des biens entre le Donbass sous contrôle séparatiste et le reste du territoire ukrainien, comme c'est aujourd'hui le cas entre la Transnistrie et le reste du territoire moldave. Une telle évolution constituerait un progrès notable par rapport à la situation prévalant depuis 2015. Elle ne serait pour autant pas nécessairement suivie d'avancées sérieuses sur le plan politique, qui dépendraient de concessions que ni Kiev, ni Moscou ne pourraient ni ne voudraient faire. La guerre dans le Donbass passerait donc du statut de conflit de basse intensité à celui de conflit non résolu, et cette situation s'inscrirait, comme en Transnistrie, dans le temps long.

*

* *

La séquence ouverte par l'alternance politique de 2019 à Kiev a déjà eu des retombées positives sur le processus de résolution du conflit. L'instauration d'un cessez-le-feu plein et entier, que permettrait la poursuite du désengagement des forces de part et d'autre de la ligne de front, puis une certaine normalisation de la situation sont désormais plausibles, tout autant que l'est une stagnation du processus de résolution, à l'instar de la Transnistrie. Selon cette perspective l'Ukraine rejoindrait alors la liste des pays « fragmentés » de la région, dont font déjà partie la Géorgie et la Moldavie. Ces trois pays, les plus avancés du Partenariat oriental de l'Union européenne dans leur relation avec Bruxelles, voire, pour deux d'entre eux, dans leurs relations avec l'OTAN, sont aussi ceux qui continuent à ne pas avoir pleine autorité sur leur territoire et à devoir faire face à la présence illégale de forces armées russes sur une partie de ce dernier.

⁸ Selon les données du *Military Balance*, publié par l'IISS (<https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/the-military-balance-2018>).

Pour citer ce chapitre : Emmanuel Dreyfus, « Les perspectives de résolution du conflit du Donbass », in A. de Tigny (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2019/Les Etudes du CERI*, n° 247-248, février 2019 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Les politiques étrangères d'Arménie, de Géorgie et du Kazakhstan : les limites d'une « transition dans la transition » *par Gaïdz Minassian*

Près de trois décennies après la chute de l'URSS, les Républiques postsoviétiques veillent à toujours s'affirmer comme des Etats indépendants soucieux de renforcer leur souveraineté dans leur espace régional, et leur intégration dans la mondialisation.

Trois d'entre elles, l'Arménie, la Géorgie et le Kazakhstan ont, dès les années 1990, érigé des modèles de souveraineté différents : le modèle russe de l'Etat garnison pour l'Arménie ; le modèle polonais de l'Etat atlantiste pour la Géorgie ; le modèle centre-asiatique de l'Etat traditionnel pour le Kazakhstan¹. Ces modèles se sont bâtis dans le contexte d'une diplomatie russe affaiblie et de nuisance, d'une diplomatie américaine « hyperpuissante » et d'une poussée de mondialisation qui par nature contrarie la souveraineté des Etats. Qu'en est-il aujourd'hui des politiques étrangères menées par ces trois Etats, alors que l'ordre mondial est marqué par un reflux de l'Amérique de Donald Trump, le projet chinois de routes de la soie, une crise structurelle de l'Union européenne et une avancée stratégique de la Russie sur son pourtour méridional, de la mer Noire (Ukraine-Crimée) à l'Asie centrale via le Proche-Orient (Syrie) ? Tiennent-ils compte de ce rééquilibrage géopolitique maladroitement qualifié de « nouvelle guerre froide » entre le camp démocratique (Etats-Unis, Union européenne) et le camp autoritaire (Russie, Chine)² ? Au fil du temps, leurs politiques étrangères se sont complexifiées à la faveur d'« une transition dans leur transition postsoviétique » dont l'objectif est d'envisager d'autres modes de développement que l'alternative pro ou antirusse. Lancée en Géorgie dès 2012, puis en Arménie en 2018 et enfin au Kazakhstan en 2019, cette mutation des diplomaties se fonde sur trois dynamiques : un nouveau regard sur leur souveraineté, une mutation des régimes et une diplomatie de la diversification.

Les Etats portent un regard nouveau sur leur souveraineté

Une nouvelle approche de leur souveraineté impacte doublement la politique étrangère de ces trois Etats. D'une part, ils considèrent que c'est par un renforcement de leur sécurité et intégration nationale qu'elle gagnera en épaisseur et en cohésion. Ils se recentrent sur la recherche d'un contrat social entre pouvoir et société et sur la volonté de régler en priorité les problèmes domestiques et de développement. En Géorgie, le pouvoir aux mains du parti Rêve géorgien depuis 2012 impose des réformes à une cadence moins brutale que l'ancien gouvernement proatlantiste de Mikheil Saakachvili. En Arménie, c'est l'inverse : le nouveau pouvoir, né de la « révolution de velours », veut accélérer le rythme des réformes pour élargir la marge de manœuvre de sa politique étrangère. Au Kazakhstan, c'est le statu

¹ J.-E. Lee, « Foreign policy formation of authoritarian States in Central Asia since 1991 », *The Korean Journal of International Studies*, Vol. 8, n° 1, juin 2010, pp. 33-71.

² S. Karaganov, « The new cold war and the emerging Greater Eurasia », *Journal of Eurasian Studies*, n° 9, 2018, pp. 85-93.

quo diplomatique, le régime veut se présenter sous les traits d'une « démocratie dirigiste » alors qu'il porte toujours les habits de l'Etat autoritaire³.

D'autre part, les trois régimes entendent faire respecter leur souveraineté en rééquilibrant leurs relations avec la Russie. La Géorgie maintient son objectif d'intégration à la communauté euroatlantique. En Arménie, le nouveau Premier ministre Nikol Pachinyan, leader de la « révolution de velours », s'est engagé à respecter les engagements diplomatiques de son pays aux côtés de la Russie. Au Kazakhstan, où la communauté russe représente le quart de la population, le président de la République Kassym-Jomart Tokayev, élu en 2019 après vingt-neuf ans de règne de Noursoultan Nazarbaïev, maintient son alliance avec Moscou, premier partenaire économique. Mais pour renforcer leur souveraineté, tous veulent rééquilibrer leurs relations avec la Russie, ce qui constitue l'un des points les plus sensibles et difficiles de leur politique étrangère. Lors du 49^e *round* de négociations qui a eu lieu le 10 octobre 2019 à Genève entre la Russie, la Géorgie, l'Ossétie du Sud, l'Abkhazie et les Etats-Unis sous l'égide de l'UE, l'OSCE et l'ONU, le dialogue est resté au point mort. Tbilissi a pour priorité le respect de son intégrité territoriale et la réinstallation des personnes déplacées. Moscou continue ses provocations, notamment en soutenant les scrutins locaux organisés à Tsinkhvali et à Soukhoumi. Mais pour la première fois depuis onze ans, les ministres des Affaires étrangères russe et géorgien, Sergueï Lavrov et Davit Zalkaliani, se sont rencontrés à New York en marge de l'Assemblée générale des Nations unies pour évoquer les problèmes de sécurité régionale – l'opposition accusant aussitôt le gouvernement géorgien de « collaborationnisme ». De son côté, l'Arménie compte sur la Russie, coprésidente du groupe de Minsk (avec la France et les Etats-Unis), pour que les autorités *de facto* de la République du Haut-Karabakh soient présentes autour de la table des négociations, alors que les pourparlers entre Erevan et Bakou sont dans une impasse. Au Kazakhstan, le régime fait comprendre à Moscou que l'Organisation du traité de sécurité collective et l'Union économique eurasiennne ne doivent en aucun cas servir d'instruments de domination de la Russie sur les autres membres, les principes d'égalité et de respect des souverainetés étant non négociables.

La transition de régimes présidentiels vers des régimes parlementaires

Alors que rien n'est réglé dans ces conflits postsoviétiques, la Géorgie, l'Arménie et le Kazakhstan ont ouvert chacun à leur façon une transition institutionnelle. Les trois Etats ont opté en faveur de régimes moins axés sur une seule personne (le président de la République) afin d'éviter toute déstabilisation du pouvoir en provenance de l'extérieur. En Géorgie, les réformes constitutionnelles successives ont conforté le passage d'un régime présidentiel à un régime parlementaire, elles ont également constitutionnalisé l'ancrage euroatlantique du pays (article 78 de la Constitution). Il y a à Tbilissi un consensus pro-occidental, mais le parti majoritaire, Rêve géorgien, dirigé par le milliardaire prorusse Bidzina Ivanichvili, cherche à tourner la page du clivant Saakachvili et à normaliser ses relations avec Moscou en multipliant

³ M. Kassen, « Understanding foreign policy strategies of Kazakhstan : A case study of the landlocked and transcontinental country », *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 31, n° 3-4, 2018, pp. 314-343.

les mesures d'apaisement. Pour ce faire, il « brouille la vision extérieure de la politique étrangère » du pays⁴ : tout en affichant un ancrage structurel pro-occidental, il renverse l'ordre des priorités. Dans les faits, le pouvoir privilégie les réformes économiques (4 %, 4,7 % et 4,6 % de croissance en 2017, 2018 et 2019)⁵ et multiplie les signes d'apaisement à l'égard de la Russie. En témoignent les rencontres régulières organisées depuis 2012 entre Zurab Abashidze, représentant spécial de la Géorgie auprès de la Russie, et Grigory Karassine, vice-ministre des Affaires étrangères russe, qui constituent un format parallèle aux GID, les Discussions internationales de Genève mises en place en 2008 sous le parrainage de l'UE, de l'ONU et de l'OSCE. Soutenue par l'oligarque Bidzina Ivanichvili, Salomé Zourabichvili, une ancienne diplomate française, a été élue à la présidence de la République en novembre 2018, dans l'espoir de raffermir les liens avec l'Union européenne tout en maintenant une politique de rapprochement avec Moscou. Conséquence de ce « brouillage » condamné par l'opposition, le rejet en novembre 2019 par le Parlement d'un projet de loi électorale qui aurait conforté la transition institutionnelle a fait descendre 20 000 personnes dans les rues de Tbilissi le 17 novembre 2019 : les manifestants exigeaient le départ de ce régime jugé prorusse, et des élections législatives anticipées, initialement prévues en octobre 2020.

En Arménie, l'enjeu de la « révolution de velours » est de sortir le pays de la transition postsoviétique sans toucher aux fondements de la politique étrangère. Un nouvel élan diplomatique a été donné en pleine révolution, lorsque l'Arménie a accueilli le XXVII^e sommet de la francophonie à Erevan en octobre 2018, et confirmé en juin 2019 quand pour la première fois depuis 1991, Erevan n'a pas voté contre une résolution défendue par la Géorgie sur le droit de retour des déplacés des conflits abkhaze et sud-ossète à l'Assemblée générale des Nations unies. Une joie de courte durée : le 15 novembre 2019, la diplomatie arménienne a renoué avec sa vieille habitude de voter aux côtés de la Russie lors d'un projet de résolution présenté à l'Assemblée générale de l'ONU sur le respect des droits de l'homme en Crimée. Nikol Pachinyan et Vladimir Poutine se sont déjà rencontrés près de dix fois depuis la chute de l'ancien régime à Erevan, et tous les signes d'un renforcement du partenariat stratégique et économique sont réunis pour donner une nouvelle impulsion aux relations bilatérales. L'Arménie, qui a connu une croissance de 3,5 %, 5,2 % et 6 % en 2017, 2018 et 2019, a envoyé un contingent de démineurs en Syrie, et Nikol Pachinyan a rappelé « qu'en aucun cas l'Arménie ne portera atteinte à la Russie car les deux Etats sont liés par un partenariat stratégique »⁶. L'invasion de la Syrie par la Turquie à l'automne 2019 a réveillé la menace panturque à Erevan et accéléré la modernisation des équipements de la base russe de Gyumri, en Arménie. Leur commerce bilatéral est à l'image de ce nouvel élan : il devrait dépasser le seuil des 2 milliards de dollars en 2019.

Au Kazakhstan, le défi pour le nouveau président est de parvenir à tourner la page de l'omnipotent Nazarbaïev qui, tout en laissant la place de chef de l'Etat à Kassym-Jomart Tokayev,

⁴ V. Huseynov « The foreign policy of post-soviet Georgia : Strategic idealism and the Russia challenge », *Caucasus International*, Vol. 5, n° 3, hiver 2015, pp. 117-131.

⁵ Source des données économiques citées dans ce chapitre : Fonds monétaire international (<https://www.imf.org/external/french/index.htm>).

⁶ « Armenian PM : Armenia can never cause harm to Russia », *News.am*, 19 novembre 2019 (<https://news.am/eng/news/545351.html>).

a réformé au préalable la Constitution en faveur d'un régime parlementaire. L'ancien président, qui aura 80 ans en 2020, n'a pas quitté la scène politique : il préside le Conseil national de sécurité et limite les prérogatives du chef de l'Etat (notamment en pesant sur les nominations à certains postes clés, dont les candidats sont au préalable soumis au président du Conseil national de sécurité). Il a mis en selle sa fille, Dariga Nazarbayeva, devenue présidente du Sénat (Chambre haute du Parlement) et évite ainsi une crise de succession en plein ralentissement de la croissance (3,3 %, 4,1 % et 3,8 % en 2017, 2018 et 2019 alors qu'elle était à deux chiffres jusqu'en 2014), les sanctions occidentales à l'encontre de la Russie ayant durement affecté l'économie kazakhe.

Une diplomatie de la diversification

Gagner davantage de légitimité internationale passe pour les trois Etats par une plus grande diversification de leur politique étrangère. La Géorgie entend retrouver son rôle de pivot régional, démonétisé depuis la guerre de 2008, tout en faisant de son intégration euroatlantique la priorité de sa diplomatie. Elle fait son possible pour être intégrée à l'OTAN en dépit des réticences de plusieurs pays membres, dont la France et l'Allemagne, soucieuses de ménager la Russie pour laquelle toute nouvelle adhésion à l'Alliance continue à constituer une ligne rouge. En attendant sa pleine adhésion à l'OTAN, elle tient à un statut particulier auprès de l'Alliance mais aussi de l'Union européenne, avec laquelle elle a signé un accord d'association et qui est son premier partenaire commercial, pour franchir un nouveau cap dans l'intégration européenne⁷. Le régime géorgien place par ailleurs de grands espoirs dans les projets chinois de routes de la soie et le développement du corridor Nord-Sud avec la Chine, l'Iran et l'Arménie.

Membre de l'UEE et signataire du Partenariat global et renforcé avec l'UE, l'Arménie a un statut unique dans les relations entre Bruxelles et Moscou dont elle entend tirer profit. Inspirée par le modèle de Singapour, elle cherche à mettre l'accent sur le développement des nouvelles technologies et la lutte contre la corruption, en se présentant sous les traits d'une nation globale mondialisée, forte d'une diaspora de 7 millions de personnes sur 10 millions d'Arméniens dans le monde. Frappée par un blocus turco-azéri depuis la guerre du Haut-Karabakh, elle espère se désenclaver au nord grâce à la normalisation des relations russo-géorgiennes, et au sud grâce à l'intégration de l'Iran et aux investissements chinois dans le marché eurasiatique. Cette « Nouvelle Arménie », comme l'appelle Nikol Pachinyan, a été élue au Conseil des droits de l'homme de l'ONU à Genève pour une durée de trois ans à compter de janvier 2020.

De son côté le Kazakhstan tient à devenir l'épicentre de l'Eurasie entre la Russie et la Chine, mais aussi à trouver sa place stratégique sur l'axe Nord-Sud, le développement de la route fluviale Ob-Irtysh lui assurant un statut de puissance maritime entre l'Europe et l'Asie à partir de l'Arctique⁸. Noursoultan, nouveau nom de la capitale – en référence au prénom de l'ancien

⁷ Voir S. Zourabichvili, « L'Europe de demain aura besoin de tous, de la Grande-Bretagne à la Géorgie », *Le Monde*, 9 avril 2019.

⁸ T. Kenderdine, « Kazakhstan as an arctic State and a maritime power », The Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program Joint Center, 23 janvier 2019 (<https://cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13554-kazakhstan-as-an-arctic-state-and-a-maritime-power.html>).

président Nazarbaïev – a pour ambition de s'autonomiser du couple russo-chinois en renforçant le partenariat avec les Etats-Unis conformément au protocole d'accord signé avec ceux-ci en 2017⁹. Signes de son autonomie diplomatique, le Sénat kazakh a approuvé en avril 2018 l'accord qui confirme l'utilisation par les Etats-Unis des ports kazakhs de la Caspienne (Aktau et Kuryk) pour l'acheminement de marchandises et d'équipements vers leurs bases en Afghanistan¹⁰; le Kazakhstan, qui avait assuré en 2010 la présidence pour un an de l'OSCE, a été élu au Conseil de sécurité des Nations unies pour la période 2017-2018 ; par ailleurs, le régime a autorisé en 2019 plusieurs manifestations antichinoises dans les principales villes du pays en soutien aux musulmans ouïgours et kazakhs du Xinjiang – où vivent près d'1,5 million d'habitants d'origine kazakhe – persécutés par le régime chinois¹¹.

*
* *

La Géorgie, l'Arménie et le Kazakhstan ont eu depuis 1991 des trajectoires différentes. Aujourd'hui, la transition de leurs politiques étrangères est obérée par des facteurs à la fois internes et externes. Tous trois sont face à un dilemme : comment la politique de résilience de la Géorgie peut-elle lui permettre de normaliser sa relation avec la Russie tout en insistant sur son ancrage euroatlantique ? Comment l'Arménie entend-elle sortir du postsoviétisme tout en renforçant sa diplomatie avec la Russie, elle-même en pleine réassurance stratégique néoimpériale ? Comment le Kazakhstan peut-il maintenir un équilibre stratégique entre la Russie, la Chine et les Etats-Unis tout en cherchant à tourner la page Nazarbaïev ? De surcroît, tous trois sont dans une situation politique qui complique la lisibilité de leur politique étrangère : en Géorgie et au Kazakhstan, les hommes forts du régime sont à l'arrière-plan de la scène politique ; en Arménie, nombre d'observateurs s'interrogent sur la personnalité attachante mais ambiguë du Premier ministre¹². Enfin, le contexte international pèse sur leurs projets. Le désengagement américain des affaires mondiales est synonyme d'incertitude : il compromet la volonté de diversification diplomatique des trois Etats et témoigne des limites de leur transition stratégique.

⁹ D. Suslov, « New US Eurasian strategy and Central Asia », *Russia in Global Affairs*, 22 mai 2018 (<https://eng.globalaffairs.ru/book/New-US-Eurasian-Strategy-and-Central-Asia-19567>).

¹⁰ N. Aliyev, « U.S.-Kazakhstan transit agreement faces challenges from Russia », The Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program Joint Center, 20 septembre 2018 (<https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13534-us-kazakhstan-transit-agreement-faces-challenges-from-russia.html>).

¹¹ T. Umarov, « What's behind protests against China in Kazakhstan ? », Carnegie Moscow Center, 30 octobre 2019 (<https://carnegie.ru/commentary/80229>).

¹² A. Shirinyan, « Armenia's foreign policy balancing in an age of uncertainty », Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, mars 2019 (<https://www.chathamhouse.org/publication/armenia-s-foreign-policy-balancing-age-uncertainty>).

Pour citer cet article : Gaïdz Minassian, « Les politiques étrangères d'Arménie, de Géorgie et du Kazakhstan : les limites d'une "transition dans la transition" », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2019/Les Etudes du CERI*, n° 247-248, février 2020 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Moldavie : la voie de la désoligarchisation ? *par Florent Parmentier*

Au gré des développements politiques, la Moldavie est apparue tour à tour comme un bon élève du Partenariat oriental, puis comme un Etat dysfonctionnel, géré au bénéfice de quelques-uns¹. En juin 2014, elle a ainsi signé avec l'Union européenne un accord d'association, renforçant leurs liens sur les plans économique et politique, avant que n'éclate le plus grand scandale de l'histoire du pays avec le « milliard volé », à la fin de la même année. L'Alliance pour l'intégration européenne au pouvoir avait réussi à faire coexister une rhétorique proeuropéenne et un système oligarchique résilient, organisé autour de la personnalité de Vlad Plahotniuc, homme d'affaires dirigeant le Parti démocrate de Moldavie. La frustration engendrée par ce système est parvenue à coaliser dans la rue à partir de 2015-2016, puis au niveau politique en juin 2019, des forces proeuropéennes et prorusses dont l'alliance n'allait pas de soi.

Les événements politiques de l'année 2019, faits d'élections et d'une coalition inédite qui a duré quelques mois, annoncent-ils le début de la désoligarchisation du pays, ou une nouvelle redistribution des cartes entre divers groupes d'intérêt ? Pour répondre à cette question, il faut revenir aux raisons qui ont conduit de nombreux observateurs à considérer la Moldavie comme un « Etat capturé ». Dans cette perspective, les élections législatives de février 2019 n'ont pas été la confirmation d'un *statu quo*, mais un véritable tournant politique aux contours encore incertains. L'évolution de cette tentative populaire de désoligarchisation est conditionnée tant à un contexte international qu'à des réformes internes, mais son avenir reste en suspens après la dissolution, en novembre, de la coalition au pouvoir.

La Moldavie, un Etat capturé

La Moldavie est donc perçue par de nombreux observateurs comme un Etat capturé : la Banque mondiale l'avait classée dans cette catégorie dès 2000², le Parlement européen l'a fait dans une résolution récente³. Ce concept désigne une situation dans laquelle l'influence des intérêts privés d'individus ou de groupes a un impact décisif sur la formulation des politiques publiques, notamment sous forme de manipulations de leviers administratifs, financiers ou médiatiques, allant bien au-delà de la corruption. Les institutions censées garantir l'Etat de droit sont faibles, car subordonnées au pouvoir politique afin de sécuriser

¹ F. Parmentier, « The European neighbourhood policy and Moldova », dans T. Schumacher, A. Marchetti et T. Demmelhuber (dir.), *The Routledge Handbook of the European Neighbourhood Policy*, Londres, Routledge, 2018.

² *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, Washington DC, The World Bank, 2000 (<http://siteresources.worldbank.org/INTWBGIVANTCOR/Resources/contribution.pdf>).

³ « Implementation of the EU-Moldova association agreement », Strasbourg, Parlement européen, 14 novembre 2018 (http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0458_EN.html).

Carte 2
La Moldavie



les avoirs des oligarques. En Moldavie, les institutions de l'Etat ont été progressivement politisées à partir de 2009 autour de deux personnalités : Vlad Filat et Vlad Plahotniuc⁴.

C'est dans ce contexte qu'il faut appréhender le scandale du « milliard volé » qui a éclaté en décembre 2014. Le délit, qui représente 12 % du PIB moldave de l'époque, a ébranlé le système bancaire national et profondément marqué l'opinion publique. Vlad Filat, Premier ministre entre 2009 et 2013 et leader du Parti libéral démocrate de Moldavie (PLDM), a été arrêté en octobre 2015 pour avoir détourné 250 millions de dollars. Vlad Plahotniuc, qui détenait un empire économique et médiatique multiforme, est alors devenu l'oligarque dominant et l'un des principaux suspects avec Ilan Shor, homme d'affaires et maire d'Orhei. Il est entré dans la vie politique fin 2010 en devenant député sur la liste du parti démocrate. Après avoir dû en démissionner en 2013, il en a pris le contrôle *de facto* et en est même devenu le président entre décembre 2016 et juin 2019. Il a employé ses ressources pour dominer le jeu politique moldave, contrôler des rentes économiques et s'est autorisé des comportements frauduleux pour accroître ses richesses.

⁴ K. Calus, « A capture State ? Moldova's uncertain prospects for modernisation », *OSW Commentary*, n° 168, 22 avril 2015 (https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary_168_0.pdf).

Dans le pays, l'impact de la corruption⁵ est ressenti tant au niveau de la stabilité politique qu'à celui de la confiance sociale, en passant par la dégradation de l'Etat de droit et des opportunités de développement économique. D'après l'ONG Transparency International, la Moldavie se classait en 2018 au 117^e rang sur 180 (indice de la perception de la corruption), un rang stable au cours des dernières années.

Un tournant politique aux contours incertains

Les élections législatives du 24 février 2019⁶ se sont tenues dans un contexte de désintérêt des citoyens, de pressions exercées sur les employés publics, d'achats de votes et de recours aux ressources administratives. Leurs résultats ont été reconnus par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe⁷, mais restent incertains. Le Parti des socialistes de la République de Moldavie (PSRM) a obtenu 31,15 % des voix (18 députés à la proportionnelle et 17 en circonscriptions), le bloc ACUM mené par Maïa Sandu et Andrei Nastase⁸ 26,6 % (14 à la proportionnelle et 12 en circonscriptions) et le Parti démocrate de Moldavie (PDM) 23,62 % (13 à la proportionnelle et 17 en circonscriptions). Le parti d'Ilan Shor (sobrement intitulé « parti Shor ») a reçu 8,4 % des voix et gagné 7 députés (dont 2 en circonscriptions). Au vu de ce rapport de force, aucun camp n'est parvenu à construire une majorité, le Parti démocrate se trouvant au centre du jeu sans possibilité d'alliance pour former une majorité, entre deux tendances, le PSRM et le bloc ACUM, qui semblent elles-mêmes incompatibles.⁹ Entre la proclamation des résultats et la formation du nouveau gouvernement, des tensions politiques n'ont pas manqué d'apparaître.

La Moldavie, qui a connu une présidence par intérim pendant plus de deux ans (entre septembre 2009 et mars 2012), est alors devenu l'Etat aux deux gouvernements¹⁰. Un revirement politique est à l'origine de cette situation : le 8 juin, le PSRM et ACUM annoncent la création d'une alliance leur permettant de gouverner. L'article 85 de la Constitution prévoit que le Parlement dispose d'une période de trois mois pour former un gouvernement. Or la formation du gouvernement intervient après quatre-vingt-dix jours (les élections ont été reconnues le 9 mars), mais avant les trois mois. Saisie par le Parti démocrate, présidé par Plahotniuc, la Cour constitutionnelle considère que le refus du président Igor Dodon

⁵ La corruption est souvent décrite localement par le terme *cumatism*, qui indique une relation de corruption mais également de liens familiaux et de proximité (de népotisme).

⁶ Selon une réforme du système électoral datant de 2017, l'élection des 101 députés se fait selon un mode de scrutin reposant pour moitié sur un système à la proportionnelle (50 sièges) et pour moitié selon un système par circonscription (51 sièges).

⁷ OSCE, « Republic of Moldova. Parliamentary elections 24 February 2019 », *ODHIR Election Observation Mission Final Report*, 22 mai 2019 (<https://www.osce.org/odihr/elections/moldova/420452?download=true>).

⁸ Le Bloc ACUM est une coalition comprenant le Parti action et solidarité (PAS) de Maïa Sandu ainsi que le parti Dignité et Vérité (DA) d'Andrei Nastase.

⁹ Les orientations géopolitiques des deux partis, prorusse (socialiste) et proeuropéenne (ACUM), étaient apparentes lors de l'élection présidentielle de novembre 2016, finalement remportée par Igor Dodon.

¹⁰ K. Calus, « End of the dual government in Moldova », *OSW Analyses*, 17 juin 2019, (<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2019-06-17/end-dual-government-moldova>).

d'intervenir justifie une suspension de ses pouvoirs et de ses responsabilités. Cette décision, motivée par des considérations politiques liées à la capture de l'Etat par Vlad Plahotniuc, est à l'origine de la crise. Le Premier ministre Pavel Filip¹¹, connu pour être un de ses proches, est nommé président par intérim. Il dissout le Parlement et annonce de nouvelles élections pour le 6 septembre. Mais isolé politiquement et diplomatiquement, il est contraint de reculer et démissionne le 14 juin.

A l'issue de cette semaine de tensions politiques et de manifestations autour du Parlement, Maïa Sandu, ancienne ministre de l'Education et ex-économiste de la Banque mondiale, devient Premier ministre, et l'ancienne Premier ministre Zinaida Greceanii (PSRM), présidente du Parlement. Dans la foulée, Vlad Plahotniuc s'enfuit à l'étranger, dans des circonstances mystérieuses, vraisemblablement pour sécuriser ses avoirs et échapper à des poursuites. Le lendemain, la Cour constitutionnelle revient sur ses décisions, et son président démissionne le 20 juin.

De nombreuses incertitudes règnent sur la coalition qui se met alors en place : son niveau de cohésion est relativement bas et ses différentes composantes divergent sur les orientations géopolitiques. Comme on pouvait le prévoir, on assiste en son sein à des luttes de pouvoir, à l'essor de compétences technocratiques et d'acteurs apolitiques, mais aussi de concurrences internes au sein du bloc ACUM.

Les espoirs d'une désoligarchisation

La coalition hérite d'un mandat clair qui va au-delà d'un choix entre une voie européenne et un rapprochement avec la Russie : il existe en Moldavie une attente populaire forte pour un Etat de droit ; il s'agit en un mot de ne plus jouer avec les règles, comme dans un Etat capturé, mais selon les règles.

D'un point de vue comparé, cette même attente populaire a pu expliquer les mobilisations et le changement de gouvernement en Arménie en mai 2018 et l'arrivée de Nikol Pachinyan au pouvoir, ou encore l'élection en avril 2019 en Ukraine de Volodymyr Zelensky. Si chaque cas est singulier, le choc opposant des attentes populaires pour un Etat de droit et une capture des Etats par des intérêts privés est partout présent. En Moldavie, au regard des précédentes tentatives de lutte contre les mécanismes de capture de l'Etat, la question est de savoir si le départ de la scène politique de Vlad Plahotniuc sera suffisant pour désoligarchiser le pays.

La désoligarchisation suppose de transformer un Etat capturé en un Etat de droit. A court terme, elle implique ici de remplacer les hauts fonctionnaires subordonnés à Vlad Plahotniuc au sein des institutions essentielles. Mais si ce remplacement est dans bien des cas légitime, où commence la revanche politique ? Comment trouver les ressources humaines pour nommer des personnes sûres dans les postes clés des ministères ? Après l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement Sandu en juin, le procureur général Eduard Harujen, des juges

¹¹ Pavel Filip, membre du Parti démocrate de Moldavie, a été Premier ministre de janvier 2016 à juin 2019.

anticorruption de la Cour constitutionnelle, des membres de l'inspection générale de la police, le directeur de l'agence de la propriété publique, les responsables des services d'information et des services de sécurité... démissionnent¹².

Au-delà des hommes, et en s'inscrivant dans un temps plus long, la désoligarchisation suppose des réformes structurelles. Afin de protéger les institutions contre les interférences étatiques, les nouveaux gouvernants privilégient trois domaines principaux : la lutte contre la corruption, le renforcement des institutions et l'indépendance de la justice. Ces trois chantiers prioritaires sont interdépendants, et ils supposent un accompagnement par les acteurs internationaux (politique, technique, financier). Mais ils sont compliqués par le conflit séparatiste transnistrien et la criminalité organisée.

Comme en Arménie et en Ukraine, le contexte international a dépassé l'opposition entre Russie et Europe. La redistribution du pouvoir politique s'est réalisée avec l'assentiment conjoint des Etats-Unis, de l'Union européenne et de la Russie. Les deux premiers souhaitent d'autant plus une réelle modernisation de l'Etat moldave que la précédente majorité a beaucoup utilisé la rhétorique européenne afin de masquer la mainmise de Vlad Plahotniuc sur l'Etat. Le soutien de la Russie au gouvernement de Maïa Sandu peut surprendre, mais peut se lire à la fois dans la perspective de la résolution espérée du conflit dans le Donbass et dans le soutien au parti d'Igor Dodon, considéré comme prorusse.

*
* *

Sur le chemin de l'Etat de droit moldave¹³, le départ de Vlad Plahotniuc et la constitution d'une coalition inédite dont la principale mission était la lutte contre l'oligarchie installée ont représenté un moment historique. Mais la dynamique pour la désoligarchisation peut-elle perdurer au-delà de la chute du gouvernement ?

Cette coalition était fragile. Et dans la foulée des élections municipales de novembre 2019, qui ont vu à Chisinau s'affronter les deux partenaires et dont le socialiste Ion Ceban est sorti vainqueur¹⁴, elle a pris fin : le gouvernement Sandu est tombé le 12 novembre, à la suite d'un vote de confiance perdu, dont le PSRM et le Parti démocrate avaient eu l'initiative. Plus que la division géopolitique, c'est davantage la question de l'indépendance du procureur général, une condition essentielle du démantèlement des institutions d'un Etat capturé, qui semble être la cause de cette chute¹⁵.

¹² D. Cenușa, « "Anti-oligarchic spring" or temporary illusions in Moldova, Ukraine and Georgia », IPN Press Agency, 1^{er} juillet 2019 (https://www.ipn.md/en/-7978_1066495.html).

¹³ L'émergence de l'Etat de droit est ici comprise comme « un processus compétitif visant à la création d'un cadre politique régulé et cohérent permettant la gestion des affaires publiques ». Voir F. Parmentier, *Les Chemins de l'Etat de droit. La voie étroite des pays entre Europe et Russie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 12.

¹⁴ Cette victoire est la première d'un candidat de gauche dans la capitale depuis l'indépendance du pays.

¹⁵ C. Gherasimov, I. Groza, « Why was Moldova's reformist government ousted ? », *Balkan Insight*, 15 novembre 2019, (<https://balkaninsight.com/2019/11/15/why-was-moldovas-reformist-government-ousted/>).

Un gouvernement technique a été nommé, dirigé par Ion Chicu, dont la longévité n'est pas assurée non plus. Dans la perspective de l'élection présidentielle de l'automne 2020, des élections législatives anticipées sont prévisibles. D'ici là, comment l'opinion publique réagira-t-elle face à ce qui pourrait apparaître comme un espoir déçu ? Les schémas de corruption et de détournement des institutions pourront-ils perdurer alors que les acteurs internationaux conditionnent leurs aides à la réalisation de réformes ? Cas d'étude de la formation des Etats de droit et des obstacles qui se présentent sur son chemin, l'expérience courte de la désoligarchisation en Moldavie mérite toute notre attention.

Pour citer ce chapitre : Florent Parmentier, « Moldavie : la voie de la désoligarchisation ? », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2019/Les Etudes du CERI*, n° 247-248, février 2020 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Les systèmes politiques en Asie centrale, vingt-huit ans après la fin de l'URSS *par Catherine Poujol*

Issus d'une matrice intégrée islamo-soviétique disloquée en décembre 1991, les cinq Etats d'Asie centrale sont héritiers d'une séquence exogène commune d'environ un siècle et demi. Socialement homogénéisés par une politique soviétique des nationalités garante de la diversité ethnoreligieuse, ces pays ont été forgés par des projets idéologico-politiques identiques durant le xx^e siècle. Ils ont tous abordé une indépendance qu'ils n'ont pas choisie comme un choc inattendu auquel il fallait réagir de façon pragmatique. Les systèmes politiques mis en place depuis 1991 font partie des réponses apportées aux bouleversements de tous ordres auxquels ces pays sont confrontés depuis maintenant près de trente ans. Au moment où le paysage politique est une fois de plus bousculé par plusieurs événements – démission (sans réel départ) du président kazakh Nazarbaev en mars 2019 trois ans après le décès du président ouzbek Islam Karimov, autre grande figure politique de la région, conflits au sommet de l'Etat au Kirghizstan en août 2019 –, penchons-nous sur les évolutions comparées de ces systèmes politiques.

Des régimes autoritaires et néopatrimonialistes

Le poids de l'héritage soviétique est la première caractéristique qui s'impose à l'observateur. Dans tous ces Etats, il continue d'influencer fortement les pratiques politiques : maintien au pouvoir le plus longtemps possible du président élu au moment de la fin de l'URSS, ex-secrétaire général du parti communiste de la République (à l'exception du cas kirghiz), recours des élites politiques à la « boîte à outils soviétique » dans leur façon de communiquer ou de promouvoir leurs slogans politiques, accès aux postes de responsabilité réservés aux enfants, aux proches parents, aux amis d'enfance ou de jeunesse. Ces Etats ont tous mis en place des régimes de type néopatrimonialiste, fortement personnalisés, pratiquant le népotisme, « rentiers » car abusant de l'accès aux matières premières pour alimenter un enrichissement personnel.

Les cercles du pouvoir sont constitués par cooptation de proches des présidents, de membres influents de leurs « clans », clé de la stabilité des régimes¹. Le système de « don/contre-don, cooptation/népotisme » n'a pas faibli depuis la fin de l'URSS, bien au contraire, chaque individu étant pris dans un réseau d'obligations horizontales entre pairs et de préséance verticale qui l'oblige à comptabiliser très scrupuleusement les services qu'il rend et ceux dont il est redevable. La corruption est de règle, agissant à des échelles variables. Il n'est pas toujours simple de la différencier du système de « remboursement de faveurs ». Un certain nombre de postes « s'achètent », obligeant les titulaires à mobiliser

¹ N. Melvin, « Authoritarian pathways in Central Asia : A comparison of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic and Uzbekistan », in Y. Ro'i (dir.) *Democracy and Pluralism in Muslim Eurasia*, Londres, Frank Cass, Cummings Center Series, 2004, pp. 119-142.

Carte 3
Les cinq Républiques d'Asie centrale



leur réseau pour rassembler les fonds qu'ils doivent ensuite restituer le plus rapidement possible, durant leur mandat dont ils ne maîtrisent pas la durée.

Les systèmes politiques d'Asie centrale sont en général désignés comme des régimes présidentiels forts, à l'exception de celui du Kirghizstan, décrit depuis 2010 comme semi-présidentiel. Ce pays accorde une place importante au Parlement, Jogorku kenesh (« Conseil suprême » en kirghize), mais le poids des députés-hommes d'affaires amène à nuancer l'idée d'une démocratie parlementaire. Dans les quatre autres Républiques, le président concentre tous les pouvoirs, arbitre les conflits internes, nomme et démet les ministres et les gouverneurs de région qui n'ont que des missions d'exécutants. Le rôle des conseillers qui sont en général jeunes et souvent très bien formés à l'étranger (sauf au Tadjikistan et au Turkménistan) est paradoxalement très important, même si leur âge contredit les traditions locales de respect absolu des anciens. Il est lié au fait que ces Républiques, à l'exception du Turkménistan, sont plus ou moins engagées dans le développement de l'e-gouvernement et du big data pour « connecter leurs villes » (et en améliorer « la sécurité »), et doivent recourir à des ressources humaines jeunes et formées aux technologies du numérique.

Depuis l'arrivée au pouvoir de Chavkat Mirziyoev (septembre 2016), le régime ouzbek s'ouvre peu à peu : on note ainsi une amélioration du climat des affaires, l'annonce en octobre 2019 de son intention d'adhérer à l'Union économique eurasiennne, probablement

comme observateur dans un premier temps, et sa potentielle entrée dans l'OMC. Dans cette République qui est la plus peuplée d'Asie centrale (plus de 30 millions d'habitants), la succession s'est accompagnée d'une réelle « inflexion par rapport à la trajectoire suivie par Karimov »² : le président Mirziyoev mène une politique de rupture avec celle de son prédécesseur, notamment envers ses voisins régionaux, les investisseurs étrangers et les nombreux touristes (suppression des visas pour les ressortissants européens), qui se manifeste également par l'instauration d'un « dialogue informatif » avec ses concitoyens³ et des réformes sociales bien nécessaires. Mais la nature du régime demeure autoritaire avec un contrôle du pouvoir sur les secteurs économiques majeurs du pays.

Des espaces politiques sous contrôle

L'alternance politique est un obstacle qui reste infranchissable. Au Tadjikistan, le président Emomali Rahmon est au pouvoir depuis 1992. Dans trois autres Etats de la région, le changement au plus haut niveau du pouvoir ne s'est opéré qu'à la suite de décès ou de maladies. Au Turkménistan et en Ouzbékistan, la mort du chef de l'Etat – respectivement Saparmurad Niyazov, au pouvoir de 1985 à 2006, et Islam Karimov, président de 1991 à 2016 – l'a imposé. Au Kazakhstan, l'âge et sans doute la montée des tensions sociales ont conduit le président Nazarbaev à démissionner le 19 mars 2019. Le changement se fait dans la continuité. Saparmurad Niyazov a été remplacé par Gurbanguly Berdimuhamedov, un ami proche (son dentiste), Islam Karimov par l'homme qui avait été son Premier ministre de 2003 à 2016, Shavkat Mirziyoev. Noursultan Nazarbaev ne disparaît pas du champ politique : il demeure au cœur du pouvoir et des médias. Il reste président du parti gouvernemental Nur Otan et président à vie du Conseil national de sécurité. Il a soutenu l'élection en juin 2019 à la présidence de Kassym-Jomart Tokaev, ancien président du Sénat dont le poste est à présent occupé par sa fille. Et le 21 octobre, il a annoncé qu'il tenait à discuter des nominations de certains cadres avec le président Tokaev. Le Kazakhstan présente donc le cas rare d'un président en exercice épaulé par le « premier président ».

L'exception dans la région est constituée par le Kirghizstan qui compte actuellement son cinquième président depuis 1991, Sooronbai Jeenbekov. Avant lui, le pays a connu deux révolutions et une femme présidente par intérim entre 2010 et 2012. En 2010, la « révolution d'avril » a entraîné un changement de système politique : le pays a troqué un régime présidentiel contre un régime semi-présidentiel offrant une place plus importante au Parlement et à son chef. Les événements du mois d'août 2019, avec l'arrestation brutale de l'ex-président Almazbek Atambaev, qui avait pourtant œuvré pour l'élection de son successeur, montrent le glissement du pays dans une spirale d'incertitude, avec un notoire désenchantement de

² J. Thorez, « L'Ouzbékistan après Islam Karimov : continuité institutionnelle et changements structurels », in A. de Tinguy (dir.) *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2018/Les Etudes du CERI*, n°241-242, février 2019, p. 23.

³ S. Schiek, « Uzbekistan's transformation from an "old" to an "upgraded" autocracy », *European Formation*, Vol. 385, n° 1, 2018, pp. 87-103 ; T. Dadabaev, « Uzbekistan as Central Asian game changer ? Uzbekistan foreign policy construction in post-Karimov era », *Asian Journal of Comparative Politics*, Vol. 4, n° 2, 2019, pp. 162-175.

la population envers la politique. Dans ce pays, le remplacement rapide des ministres et des vice-ministres est récurrent, corrélé aux changements de présidents.

Selon les Constitutions mises en place après 1991, certains de ces régimes pourraient se démocratiser du moins formellement. Les modèles parlementaires et législatifs kazakh et surtout kirghize se sont inspirés des systèmes occidentaux, notamment de la Constitution de la V^e République française. Au Kirghizstan, la dernière Constitution a instauré en 2010 un mandat présidentiel de six ans non renouvelable. Il n'est pas exclu que le pouvoir actuel œuvre pour un changement constitutionnel afin de rétablir la possibilité d'effectuer un second mandat. Mais dans la pratique, sauf au Kirghizstan, le pluralisme politique est resté très limité, voire inexistant, et l'espace politique étroitement contrôlé.

Au Kazakhstan, la Constitution de 1995 prévoit un pluripartisme, mais aux côtés du parti du Président, Nur Otan, seul le Parti communiste populaire du Kazakhstan a fait son entrée au Parlement en 2012 avec sept sièges conservés lors des législatives de 2016, à l'occasion desquelles on a noté une légère progression des voix. Au Tadjikistan, à la suite de la guerre civile (1992-1996), un parti islamiste modéré d'opposition, le Parti de la renaissance islamique (PRI), a été intégré dans le gouvernement mais, accusé de terrorisme, il a été interdit en 2015 et ses membres emprisonnés. Quelques députés du parti communiste sont élus au Parlement, mais leur présence est insignifiante. En Ouzbékistan, le multipartisme est autorisé et cinq partis dont un parti écologiste (créé en septembre 2008, il compte quinze sièges sur les cent cinquante du Parlement) sont enregistrés, outre celui du président, le Parti démocrate populaire. Mais tous sont progouvernementaux. Et les deux partis d'opposition apparus durant la perestroïka, Birlik et Erk, sont toujours interdits. Au Turkménistan, la situation a légèrement évolué depuis l'arrivée au pouvoir de Gurbanguly Berdymammedov. Une loi de 2012, qui autorise une certaine dose de pluripartisme, a entériné l'existence du Parti des industriels et des entrepreneurs qui a participé à l'élection présidentielle de décembre 2013. Mais ces changements sont de façade, ils n'empêchent pas le renforcement du pouvoir du président. En 2017, malgré la forte crise économique subie par le pays, le président sortant a été réélu pour un troisième mandat avec 97,67 % des suffrages exprimés.

En dépit d'un certain nombre de réformes, le système judiciaire reste lui aussi contrôlé par le pouvoir politique, à des degrés divers selon les Etats. Au Kazakhstan, le Conseil judiciaire suprême, qui nomme les juges, est désigné par le président. En Ouzbékistan malgré la libération de plusieurs milliers de prisonniers politiques depuis l'arrivée à la présidence de Chavkat Mirziyoev, le système reste dépendant du pouvoir. Dans ce domaine comme dans d'autres, c'est au Kirghizstan que les réformes sont les plus avancées, sous l'égide de nombreuses ONG qui œuvrent à cet effet depuis des années.

La liberté d'expression est limitée dans tous les cas, avec plus ou moins d'intensité selon les Etats. Au Turkménistan, le contrôle des médias et d'Internet est total : la presse est complètement au service du pouvoir, la critique totalement réprimée, l'accès à Internet par satellite est restreint, celui au territoire interdit aux médias étrangers. Le pays arrive dernier, après la Corée du Nord, des 180 pays étudiés par Reporters sans frontières (classement 2019 de la liberté de la presse). Au Kirghizstan, où le nombre de médias est important notamment sur Internet et à travers le réseau câblé de télévision, le contrôle est relatif avec des fluctuations

au cours des dernières années. En Ouzbékistan, où le nouveau pouvoir souhaite favoriser le retour du pays dans la mondialisation économique, on constate un assouplissement. Certaines critiques des autorités régionales sont désormais possibles dans les médias, Radio Free Europe/ Radio Liberty et la BBC ont été autorisées à émettre et des experts de l'ONG Human Rights Watch ont été admis dans le pays.

La difficile gestion de l'opposition et de la contestation

Les difficultés à opérer des transitions politiques sont entre autre liées au fait que les pays d'Asie centrale, héritiers du système soviétique, n'ont aucune pratique de la gestion de l'opposition. Le déclenchement des crises sociales est toujours imputé à une manipulation venue de l'extérieur, à la fameuse théorie du complot, ou plus récemment aux phénomènes mondiaux du terrorisme islamiste. Et leur résolution se fait dans la violence politique. Dans le cas rare où un leader charismatique est identifié, comme cela s'est produit au Kazakhstan, on lui propose éventuellement un poste au gouvernement ou un poste d'ambassadeur équivalent à un exil à l'étranger (ce fut la situation pendant vingt ans de l'intellectuel Oljas Sulemeynov, fondateur du mouvement antinucléaire Nevada-Semipalatinsk).

Au Turkménistan, l'opposition n'est pas tolérée et ne s'exprime qu'à travers des médias diffusant à l'étranger. De nombreux Turkmènes sont privés du droit de quitter le territoire même en cas d'urgence médicale. Le Tadjikistan, seul pays à avoir introduit une dose de représentation de l'opposition islamiste à travers le Parti de la renaissance islamique⁴, selon les accords de paix conclus à la fin de la guerre civile en 1996, y a renoncé, nous l'avons vu, en 2015. Depuis, dans un climat de tension croissante et de « salafisation de la société », la traque aux éléments radicalisés a lieu à tous les niveaux de la société, elle a conduit régulièrement à des émeutes dans les prisons et à des départs dans les rangs de l'Etat islamique, jusqu'à sa défaite au Levant.

Au Kazakhstan et au Kirghizstan, les personnes suspectées de terrorisme, ainsi que celles qui sont considérées comme dangereuses pour la stabilité du régime, sont arrêtées, ce qui favorise l'emprise croissante de la sensibilité conservatrice et fondamentaliste. Le nombre d'attentats terroristes qui ont eu lieu ces dernières années en Asie centrale est resté faible. Cela n'empêche pas les gouvernements ouzbek, kazakh et kirghize de dénoncer les menaces du terrorisme et de l'extrémisme comme majeures pour leur sécurité nationale⁵ et de traiter avec précaution la question du retour des djihadistes.

*

* *

⁴ D. Dagiev, *Regime Transition in Central Asia : Stateness, Nationalism and Political Change in Tajikistan and Uzbekistan*, Londres/New York, Routledge, 2014.

⁵ S. Kushkumbaev, A. Reshetnyak, « Les conséquences du radicalisme et du terrorisme en Asie centrale aujourd'hui », *Orients stratégiques*, numéro spécial « Asie centrale », à paraître en 2020.

Les mutations politiques qui se sont opérées en Asie centrale au cours des trente dernières années sont réelles : au Kirghizstan, un régime pluraliste a été mis en place, en Ouzbékistan, des réformes sont menées à un rythme soutenu depuis 2016. Mais elles restent encore limitées : au Turkménistan, au Tadjikistan, au Kazakhstan, en Ouzbékistan, à des degrés divers, les systèmes politiques demeurent autoritaires, ce qui rend difficile l'émergence de sociétés civiles. Dans tous les pays de la région, on observe une fracture en deux parties de la classe moyenne urbanisée, l'une laïque, encore plus ou moins pro-occidentale, et l'autre, ré-islamisée en mode conservateur ou fondamentaliste, antioccidental, voire antiélites nationales ; ainsi qu'une radicalisation des points de vue, des discours et des pratiques, avec d'une part un désamour vis-à-vis du politique et un dégoût de la corruption, et d'autre part un poids croissant du religieux, sous sa forme conservatrice. L'islam, majoritaire dans ces pays, est convoqué comme système de valeurs face à un monde occidental jugé comme un contre-modèle. Dans leur grande majorité, les populations considèrent toujours que le pouvoir devrait être incarné par un homme fort et sont plus sensibles au mot d'ordre de justice sociale qu'à celui de démocratie. Elles sont néanmoins suffisamment pragmatiques pour savoir s'y référer quand il le faut⁶.

⁶ L'auteur remercie les stagiaires 2019 de l'IFEAC pour leur contribution à la préparation de cet article.

Pour citer ce chapitre : Catherine Poujol, « Les systèmes politiques en Asie centrale, vingt-huit ans après la fin de l'URSS », in A. de Tingly (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2019/Les Etudes du CERI*, n° 247-248, février 2020 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Deuxième partie

L'Eurasie en perspective

L'Eurasie postsoviétique, un espace ouvert en recomposition

Jean Radvanyi

L'éclatement de l'URSS en 1991 a suscité le début d'une immense réorganisation de cet espace longtemps enfermé dans le cadre du système soviétique, dont les fonctionnements tant politiques, culturels, diplomatiques que commerciaux ont été bouleversés. Il a entraîné la redéfinition des courants d'échange, chacun des nouveaux Etats indépendants s'efforçant de consolider sa souveraineté fraîchement acquise en redéfinissant ses relations internationales, cherchant de nouveaux alliés dans tous les domaines. Une grande partie de ces transformations a tourné autour d'une question essentielle : comment redéfinir l'orientation de chacun de ces Etats par rapport à l'ancienne puissance tutélaire russe, elle-même en quête d'un nouveau rôle dans la région et dans le monde ? Cet ensemble de mutations se lit très concrètement dans les efforts de réorganisation des réseaux de transport qui en sont un des aspects majeurs. Par commodité d'analyse, on les envisagera comme deux ensembles : d'une part les tentatives de chaque Etat indépendant pour s'ouvrir au monde extérieur en redécouvrant des logiques de voisinage entravées par le système soviétique ; d'autre part les efforts de la Russie pour s'adapter à cette nouvelle configuration tout en essayant de maintenir le rôle stratégique qu'elle exerce depuis des siècles sur cette partie du continent. Naturellement, ces deux volets s'entrecroisent et interfèrent car la géographie de cet espace est telle qu'on ne saurait ignorer les continuités territoriales, au risque de recréer des barrières annonciatrices de nouvelles crises. En effet l'inertie historique et géographique des réseaux de transport est un élément difficilement contournable quels que soient les stratégies politiques et les choix idéologiques des acteurs.

Des interdépendances multiséculaires

Pour évaluer les nouvelles tendances d'organisation des réseaux de transport dans l'espace postsoviétique, il est indispensable de prendre en compte ce qu'était la réalité de ces réseaux en 1991, quand l'URSS a disparu. D'une part, ils étaient déficients, tant en termes de qualité (vétusté, insuffisance d'entretien, inadéquation par rapport aux normes européennes) que de disponibilité : certaines directions n'avaient pas été développées ou avaient été délaissées voire fermées en fonction des relations qu'entretenait le pays avec ses voisins. D'autre part, et c'est là un point essentiel, depuis pratiquement le ^{xvi}^e siècle, au fur et à mesure que l'empire s'était étendu, il avait conçu les réseaux routiers et ferroviaires, puis les tubes, à partir de la capitale, Moscou puis Saint-Pétersbourg à l'époque tsariste, Moscou à l'époque soviétique, si bien que les segments transversaux (entre les capitales des Républiques et entre celles-ci et l'extérieur) étaient souvent sous-développés.

Plusieurs conséquences résultent de ces choix. D'abord, quand les anciennes Républiques fédérées, toutes périphériques par rapport à la Russie, sont devenues des Etats indépendants, l'ouverture de nouvelles voies vers leurs voisins immédiats a souvent impliqué des travaux importants et coûteux. Ensuite, cette organisation a laissé en héritage une forte interdépendance,

Carte 4
Les nouveaux projets ferroviaires en Russie



en particulier pour ce qui concerne les transports d'hydrocarbures. La plupart des pays producteurs sont obligés de passer par d'autres Etats pour livrer leur pétrole ou leur gaz aux pays consommateurs, qu'il s'agisse d'autres Etats postsoviétiques ou de pays de l'Union européenne, principaux clients traditionnels. C'est le cas pour les producteurs d'Asie centrale, tous enclavés et qui ne disposaient en 1991 que de tubes allant vers la Russie ; c'est aussi le cas pour l'Azerbaïdjan dont les exportations passaient soit par la Russie soit par la Géorgie.

Cette interdépendance est d'ailleurs réciproque car la Russie elle-même doit négocier, pour exporter ses propres hydrocarbures, des accords de transit avec les pays « d'aval », Etats baltes, Bélarus ou Ukraine, puisque tous les gazoducs et oléoducs exportateurs construits en URSS passent par ces Républiques. Au début de son premier mandat, Boris Eltsine a tenté d'obtenir un droit de regard sur ces tubes ou sur les ports auxquels ils mènent (dans les Etats baltes ou en Ukraine) en invoquant le fait qu'ils avaient été aménagés par l'Etat fédéral, mais cette revendication a bien sûr été rejetée. Moscou a d'ailleurs dû régler une autre question inattendue. Sans même parler de la région de Kaliningrad qui se trouve en position d'exclave, plusieurs voies ferrées stratégiques russes passent désormais en territoire étranger : c'est le cas de la voie principale qui relie Moscou à Rostov et Sotchi par l'Ukraine orientale, mais aussi du vieux Transsibérien, qui pénètre au Kazakhstan sur plusieurs dizaines de kilomètres¹. Des accords de transit ont été négociés mais, bien avant la crise au Donbass oriental, la décision a été prise d'aménager une voie alternative passant entièrement en territoire russe, quitte à allonger ce trajet. C'est en tenant compte de cet état des lieux en 1991 qu'on peut apprécier les mutations importantes survenues en près de trente années.

¹ V. Kolossov (dir.), *Rossiiskoe pograničhe: vyzovy sosedstva* (Les régions frontalières de Russie : les défis du voisinage), Moscou, Institut de géographie, Académie des sciences de Russie, 2018, p. 594.

Le jeu des périphéries : ouverture et souveraineté

Pour les nouveaux Etats, les premiers éléments de la réorganisation passent par l'affirmation de leur souveraineté. Outre la réouverture de nombreux points de passage terrestres ou maritimes, chacun a pris le contrôle effectif des réseaux et autres infrastructures qui étaient sur son territoire. Très vite, il a fallu négocier les conditions de transit, les tarifs et autres règlements avec les utilisateurs alors même que se posait dans plusieurs Etats la question d'une éventuelle privatisation de ce secteur. Les négociations ont été particulièrement difficiles avec la Russie car elles incluaient plusieurs volets complémentaires. La plupart des « pays d'aval » (c'est-à-dire, on l'a vu, les anciennes Républiques occidentales par où transitent les hydrocarbures russes vers l'Union européenne) étaient aussi des acheteurs de gaz et de pétrole pour leur propre consommation. Or dans le cadre de la CEI, les Russes ont tenté d'imposer qu'en échange de tarifs de transit favorables et d'un prix de vente de leur gaz en dessous de celui du marché mondial, ils puissent recevoir le contrôle de tout ou partie de certaines infrastructures (réseaux de tubes, raffineries, terminaux pétroliers etc.). Il en va de même pour l'effacement des dettes que certains pays (Biélorus, Ukraine, Arménie...) accumulaient sur leurs achats de gaz.

Les Etats ont réagi différemment à ces pressions russes. En dépit de quelques résistances, le Biélorus et l'Arménie ont accepté ces conditions : au cours des années 2000, ils ont vendu à des entreprises russes certaines infrastructures (gazoducs, centrales électriques, réseaux de distribution...). D'autres s'y sont obstinément refusé, souvent avec le soutien de leurs nouveaux partenaires occidentaux, dans le cadre d'une réorganisation en profondeur de leurs dispositifs de transport.

En s'engageant rapidement dans le processus d'adhésion à l'OTAN et à l'Union européenne, les trois Etats baltes ont refusé de vendre les infrastructures jugées stratégiques à des firmes russes, et âprement négocié les tarifs d'utilisation de leurs ports tout en cherchant de nouveaux partenaires. Dans le même temps, avec l'aide de fonds européens, ils ont modernisé leurs installations pour les rendre concurrentielles et en ont créé de nouvelles comme la Via Baltika, mise en service entre 2007 et 2015, qui relie les trois Etats baltes à la Pologne en évitant à la fois la région de Kaliningrad et le Biélorus. Ils ont aussi créé des lignes à haute tension vers la Pologne et la Finlande qui leur ont permis de se découpler du système électrique unifié soviétique en s'intégrant au système européen. Ces choix stratégiques ont un revers : après une période de fortes tensions avant l'adhésion des trois Etats à l'OTAN et à l'UE en 2004, la Russie a elle aussi réorganisé son dispositif sur la façade balte, nous y reviendrons.

La situation était encore plus délicate pour l'Ukraine qui entendait profiter de sa situation stratégique : c'est par son territoire que passaient près de 70 % des exportations de gaz russe vers l'UE. Tout en refusant de céder aux pressions russes visant à acquérir des positions dans des secteurs stratégiques convoités, Kiev a cherché par tous les moyens à augmenter ses revenus de transit tout en payant le moins possible pour sa consommation de gaz russe. Les crises politiques successives en Ukraine sont allées de pair avec la détérioration des relations entre les deux voisins. Le *summum* de ces tensions a été la série de conflits survenus à partir de 2005, qualifiés de « guerres du gaz » quand, les deux protagonistes étant incapables de

Carte 5
Russie : de nouveaux réseaux tournés vers l'international



s'entendre sur les volumes et le prix du gaz acheté ou en transit, les Russes ont temporairement fermé ce robinet, mettant en péril l'approvisionnement de plusieurs pays européens. Le rattachement de la Crimée en 2014 et les affrontements dans le Donbass ont encore détérioré les rapports : en dehors du transit de gaz lui-même en réduction (les volumes sont passés de 124 milliards de m³ en 2001 à 87 milliards en 2018), la plupart des flux commerciaux entre les deux pays se sont taris. Kiev a procédé dès 2012 au renversement de l'orientation de certains tubes qui, au lieu d'exporter, servent désormais à l'importation de gaz ou de pétrole que l'Ukraine achète à d'autres fournisseurs que la Russie.

La situation est complexe au Caucase. Géorgie et Azerbaïdjan ont ouvert de nouveaux points de passage avec leurs voisins du Sud, la Turquie et l'Iran (Vale, Kartsakhi, Goradiz). L'Arménie demeure plus enclavée du fait du conflit du Karabakh. L'espoir d'une ouverture vers la Turquie est bloqué par Bakou et c'est vers l'Iran qu'Erevan a développé de nouveaux réseaux, routes, tubes et lignes électriques alors que Bakou finançait une nouvelle voie ferrée inaugurée en 2015, Bakou-Kars (Turquie), qui contourne l'Arménie par la Géorgie. La Turquie et les Occidentaux sont intervenus activement. Américains et Européens ont aidé à la création de voies alternatives à destination du Caucase Sud et de l'Asie centrale, voies qui évitent à la fois la Russie et l'Iran. C'est le projet Traceca (Transport corridor Europe-Caucase-Asie lancé en 1993 et toujours actif) pour les routes, les chemins de fer et les ports, puis le BTC (oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan, ouvert en 2005) et son analogue gazier Bakou-Tbilissi-Erzurum inauguré en 2006. L'objectif évident de ces projets est d'attirer vers l'Occident les flux venant d'Asie centrale, par-delà la mer Caspienne, en affaiblissant d'autant la Russie.

Mais c'est Pékin qui a réellement entamé le désenclavement de l'Asie centrale, devançant à la fois les Occidentaux et les Russes, en étreignant un premier oléoduc du Kazakhstan vers la Chine (2005) puis un gazoduc partant du Turkménistan (2009). L'ouverture de ces tubes a créé une situation radicalement nouvelle en permettant aux producteurs centre-asiatiques de briser le monopole exercé par les compagnies russes. Elle a permis aux pays concernés de renégocier plus avantageusement les accords de transit bilatéraux avec Moscou voire, partiellement, de se passer de l'intermédiaire russe. De la même façon, Pékin finance la création d'une série de routes et voies ferrées qui entrent dans son projet OBOR et lui permettent de concurrencer la Russie dans ce qui était jusque-là une sorte de pré carré.

Russie : quand les réseaux deviennent un instrument stratégique

A la fin des années 1990, la Russie était affaiblie et sur la défensive. Elle avait perdu le monopole d'influence sur la plupart des anciennes Républiques soviétiques qui se tournaient massivement vers des partenaires extérieurs et construisaient avec leur aide de nouvelles voies que Moscou ne contrôlait pas. Le transit de ses propres exportations était lui-même fragilisé et coûteux. C'est à cette situation qu'a répondu la politique de Vladimir Poutine : outre la modernisation des infrastructures et réseaux de transport russe², il s'est attaché à rendre son pays totalement autonome pour ses exportations³. Le succès de cette stratégie est manifeste dans quatre cas.

En mer Baltique, où est assuré le commerce avec les principaux partenaires russes en Europe du Nord, Moscou a renversé la situation en développant une série de nouveaux terminaux (Oust-Louga en 1997, Primorsk en 2002, Vyborg en 2011) reliés directement aux gisements sibériens d'hydrocarbures. Les nouveaux gazoducs sous-marins Nordstream 1 (mis en service en 2011) et 2 (en cours de construction) vers l'Allemagne ont complété ce dispositif qui permet à terme d'éviter tout transit de matières premières par les ports des Etats baltes. Ceux-ci ont vu leur relation à l'hinterland russe se réduire, un renversement géostratégique majeur depuis les temps de la Hanse⁴.

Une politique semblable a été appliquée sur le flanc sud vis-à-vis de l'Ukraine avec le développement de nouveaux terminaux dans les ports russes de la mer Noire (Novorossiisk, devenu le premier port russe en tonnage, Gelendjik, Kavkaz) et la construction de plusieurs tubes vers la Turquie (Bluestream achevé en 2002 puis Turkishstream qui a été inauguré en janvier 2020). Elle vise à court-circuiter des projets européens comme Nabucco aujourd'hui abandonné, et à éviter, si la crise s'approfondit, tout transit par l'Ukraine.

² T. A. Prokofeva., N. A. Adamov, *Strategiia razvitiia logisticheskoi infrastruktury v transportnom komplekse Rossii* (La stratégie de développement des infrastructures logistiques dans le complexe de transport russe), Moscou, Ekonomicheskaja Gazeta Pub, ITKOR, 2012.

³ J. Radvanyi, « Quand Vladimir Poutine se fait géographe », *Hérodote*, n° 166-167, 2017, pp. 113-132.

⁴ J. Radvanyi, « La façade balte orientale : nouveaux enjeux, nouveaux défis », dans A. Dubien (dir.), *Russie. Regards de l'Observatoire franco-russe*, L'Inventaire, 2017, pp. 399-409.

Les mutations sont aussi spectaculaires sur la façade arctique, devenue une priorité stratégique de la Russie⁵. En investissant massivement aussi bien dans le domaine militaire (multiplication des bases et aéroports) que civil avec l'aménagement de la route maritime du Nord (son trafic est passé de 4 millions de tonnes en 2014 à près de 20 millions en 2019), Moscou a pris de l'avance sur tous ses concurrents dans cet espace stratégique. Elle tente d'attirer la Chine dans ces avancées en créant une sorte d'OBOR arctique. Les Chinois sont déjà présents dans les projets de Novatek de terminaux de gaz liquéfié en péninsule de Yamal. L'avantage de ce site (le port de Sabetta) est de pouvoir livrer par tankers version arctique du gaz liquéfié aussi bien vers l'ouest et les acheteurs européens que vers l'est et de nouveaux clients asiatiques.

La façade Pacifique est justement le quatrième volet de ces mutations spectaculaires. En développant tous les ports du Primorie (plusieurs dépassent désormais les cent millions de tonnes), en construisant un nouveau réseau de tubes (oléoduc Sibérie-Pacifique – VSTO – mis en service en 2012, gazoducs Sakhaline 2 ouvert en 2009, Force de Sibérie inauguré le 2 décembre 2019, et peut-être bientôt le projet Altaï-Chine) qui permet de livrer gaz et pétrole des gisements sibériens et extrême-orientaux aux clients de la zone Asie-Pacifique, les Russes semblent enfin prendre la mesure du retard accumulé dans cette direction. Le mouvement est lent mais prend d'autant plus d'ampleur qu'il est associé à l'essor sans précédent des relations russo-chinoises qui, si elles demeurent déséquilibrées (la Russie fournit surtout des matières premières), sont cependant un moteur réel de croissance pour ces régions orientales.

*
* *

On est frappé par l'ampleur des transformations dans l'organisation des transports en Eurasie ex-soviétique. Les nouveaux Etats sont désormais largement ouverts sur leurs voisinages proches et plus lointains, avec l'aide de nombreux partenaires extérieurs. Un temps affaiblie et en perte d'influence, la Russie a renversé la tendance grâce à des investissements majeurs sur toute sa périphérie. Elle sera bientôt totalement autonome pour ses exportations et cela constitue un instrument de pression inquiétant vis-à-vis de ses voisins baltes ou ukrainien. L'essor de ses façades arctique et pacifique est un tournant stratégique majeur, qui comptera à l'avenir.

⁵ M. Laruelle, « Les réajustements des politiques arctiques de la Russie dans le contexte de l'après 2014 », dans A. Dubien (dir.), *Russie. Regards de l'Observatoire franco-russe*, op. cit., pp. 308-318.

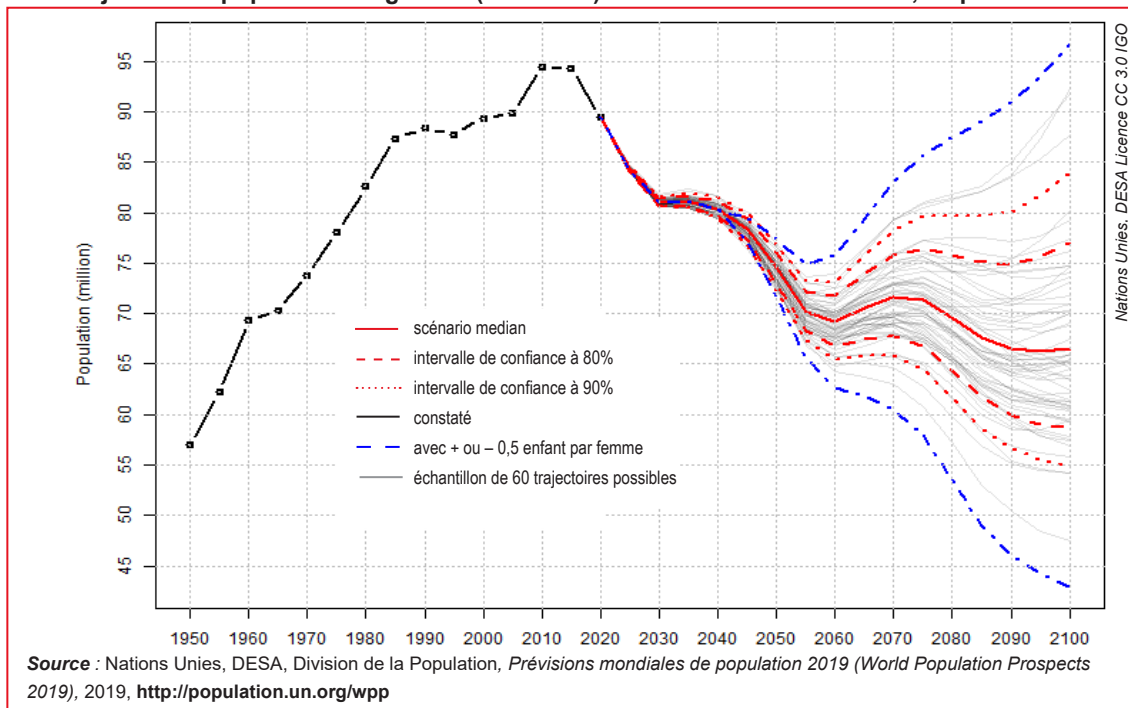
Les migrations dans l'espace eurasien : mobilités de main-d'œuvre et stratégies géopolitiques par Cécile Lefèvre

Trente ans après 1989, les recompositions de l'espace postsoviétique ne sont pas seulement politiques et économiques, mais également sociales et démographiques. L'observation des grandes tendances migratoires qui ont affecté la région témoigne de ce qu'elles restent fortement déterminées et polarisées par la situation qui prévaut en Russie, par les choix de politique migratoire du Kremlin et par les relations que ce dernier a nouées avec ses voisins de l'espace postsoviétique. Si l'on veut évaluer la réalité des mobilités en Eurasie aujourd'hui, il convient d'accorder de surcroît une attention particulière à la nouvelle logique induite par les routes de la soie et aux projets de la Chine et des pays d'Asie centrale.

Octobre 2018, une nouvelle politique migratoire russe

Selon les dernières projections des Nations unies (juillet 2019), la population de la Russie passerait de 146 millions en 2020 à 136 millions en 2050, avec des hypothèses qui varient entre 131 et 143 millions. La baisse devrait être particulièrement sensible pour la partie de la population d'âge actif, les 20-64 ans. On en compte environ 90 millions en 2020, ils seront 10 millions de moins dans dix ans, et leur nombre diminuera encore jusque dans les années 2050-2060 si rien ne change (Figure 2). Cette diminution de la population en âge de travailler va entraîner des tensions croissantes sur le marché de l'emploi en Russie à moyen terme, en particulier dans les régions déjà peu densément peuplées de Sibérie et d'Extrême-Orient.

Figure 2
Projection de population d'âge actif (20-64 ans) de la Fédération de Russie, d'après l'ONU



Confrontée à cette décroissance et à l'insuffisance de la population active dans certains secteurs d'activité, la Russie a dû définir une politique de migration, en particulier de migration de travail, qui a connu plusieurs inflexions¹. Depuis le discours de Vladimir Poutine du 17 mars 2005, l'immigration économique est officiellement une orientation prioritaire². Différentes lois ont traduit cette ouverture, mais dans le même temps elles ont introduit des politiques restrictives de quotas par secteur d'activité, instauré des « patentes » (achat de permis de travail de courte durée), ainsi que des tests de langue et de culture russe. De plus, entre la législation et la réalité quotidienne vécue par les migrants, l'écart est grand : l'indécence de certaines conditions de travail et de logement de travailleurs migrants illégaux, de nombreux actes racistes et xénophobes envers les ressortissants de pays du Sud sont régulièrement dénoncés³.

L'adoption, le 31 octobre 2018, d'une nouvelle « Conception de la politique migratoire de la Russie » est une inflexion qui pourrait être majeure. Ce décret remplace la Conception de 2012 dont de nombreux points n'ont jamais été mis en œuvre⁴. Préparé par le ministère des Affaires intérieures (le Service fédéral des migrations a été dissous en 2016), il affirme la nécessité d'attirer à long terme des migrants de quatre grandes catégories : les « compatriotes », les personnes souhaitant s'établir dans les zones peu densément peuplées (en particulier l'Extrême-Orient), les étudiants et les spécialistes qualifiés. Il énonce aussi des règles plus restrictives d'enregistrement des migrants temporaires (à un lieu de résidence factuelle et non auprès d'un employeur).

L'attention portée aux « compatriotes » n'est pas nouvelle : un « Programme gouvernemental d'installation volontaire des compatriotes résidant à l'étranger » a été mis en place en 2006. Le terme « compatriote » reste en partie flou : il s'agissait en 2006 d'une « personne éduquée dans les traditions de la culture russe, maîtrisant le russe et ne souhaitant pas perdre ses liens avec la Russie », et dans la loi de 2010 de personnes « et de leurs descendants, vivant à l'extérieur de la Russie, qui, par leurs origines, appartiennent aux peuples vivant historiquement sur le territoire de la Russie et qui ont choisi d'entretenir des liens spirituels, culturels et juridiques avec la Fédération de Russie ». La loi de 2018 continue d'encourager leur venue en mettant l'accent sur les démarches administratives et d'installation dont la longueur a été souvent critiquée. Mais plusieurs régions, qui souhaiteraient abandonner ce programme jugé coûteux, freinent la migration, notamment celle des demandeurs les plus âgés⁵. Le nombre des « compatriotes » immigrés entre 2006 et 2018 en Russie est estimé

¹ V. Koretskaya-Garmash, « Migrant labour in the Russia economy : A burden or a blessing ? », *R-Economy*, Vol. 2, n° 3, 2016.

² A. Blum, « Russie : des migrations internationales et des politiques migratoires changeantes et complexes », *Diplomatie, Les Grands Dossiers*, n° 31, 2016, pp. 76-78 ; S. Hohmann, « Migrations post-soviétiques en Russie et affirmation de la nation », *Hérodote*, n° 174, 3^e trimestre 2019 (<https://www.herodote.org/spip.php?article898>).

³ S. Hohmann, *Ibid.*

⁴ M. Denisenko, O. Chudinovskikh, « Reasons for non-implementation of the concept of state migration policy of the Russian Federation » (en russe), *Demoscope Weekly*, n° 753-754, 2017 (<http://www.demoscope.ru/weekly/2017/0753/analit01.php>) ; O. Chudinovskikh, « The Russian Federation », *OECD Continuous reporting system on migration, International migration report*, 2018.

⁵ L. Grafova, « Pourquoi le programme public de promotion de la réinstallation des compatriotes se transforme-t-il en résistance aux immigrés ? » (en russe), *Demoscope Weekly*, n° 763-764, 2018, (<http://www.demoscope.ru/weekly/2018/0763/nauka01.php>).

à 745 000. Une grosse moitié d'entre eux (53 %) viennent d'Ukraine (suite à l'annexion de la Crimée et au conflit avec l'Ukraine) ; seul un tiers s'installent dans les régions considérées comme prioritaires (Sibérie et Extrême-Orient), et encore cherchent-ils souvent à rejoindre ensuite la Russie plus occidentale.

L'accent mis sur les étudiants est plus nouveau : le décret présidentiel du 7 mai 2018 prévoit d'au moins doubler le nombre de ceux qui sont étrangers et de s'employer à leur permettre de rester travailler en Russie à la fin de leurs études. La Russie qui accueillait 260 000 étudiants étrangers en 2017, soit quatre fois plus qu'en 2001-2002 (selon le ministère de l'Education et de la Science), ambitionne à l'horizon 2025 d'en recevoir plus de 500 000. Actuellement, 75 % d'entre eux viennent des pays de l'ex-URSS, en particulier du Kazakhstan (28 % du total en 2017, soit 66 000 étudiants), d'Ouzbékistan (26 000), du Turkménistan (23 000), d'Ukraine (20 000), de Chine (16 000), du Bélarus, d'Azerbaïdjan et d'Inde (9 000). Ces flux, s'ils sont en progression, restent modérés : les étudiants étrangers ne représentent que 6 % du total des étudiants et les effectifs venant d'autres espaces que l'ex-URSS restent faibles – ceux qui viennent de Chine et d'Inde traduisent un souhait de mobilité étudiante au sein des BRICS.

La dernière catégorie de migration encouragée par la Russie est celle des spécialistes qualifiés. Deux types de permis de travail leur sont destinés (voir l'encadré ci-dessous) : ceux délivrés pour un an, correspondant à une liste de professions approuvée régulièrement par le ministère du Travail (par exemple personnel de santé, techniciens) ; ceux pour spécialistes « très qualifiés » accordés sur le seul critère du salaire garanti par l'employeur (plus de 2 millions de roubles annuellement). Le nombre de ces permis reste très faible (environ 45 000 en 2017). Globalement, sur l'ensemble de la population étrangère et active avec un statut légal, soit 3,6 millions en 2017, une moitié n'avait pas besoin de permis de travail (car ils venaient de l'Union économique eurasiennne ou étaient des « compatriotes »), et l'autorisation officielle dont se prévalaient les autres était dans 92 % des cas une patente.

Les catégories de migrants de travail en Russie

Il existe plusieurs manières d'accéder au marché du travail en Russie. Olga Chudinovskikh en distingue quatre⁶ :

- avec permis de travail accordé pour un an (suivant deux sous-catégories : sans quota pour certaines professions qualifiées figurant sur une liste approuvée par le gouvernement ; par quota pour les autres) ;
- avec permis de travail spécial pour les « très qualifiés », de trois ans, sur critère de revenu attesté par l'employeur, permis permettant également aux membres de la famille de travailler ;
- avec patente : sans quota, pour les personnes n'ayant pas besoin de visa pour entrer en Russie ;
- avec accès libre au marché du travail : principalement ceux qui détiennent un permis de résidence (temporaire ou permanent), les « compatriotes » et les membres de l'Union économique eurasiennne (Arménie, Bélarus, Kazakhstan, Kirghizstan).

⁶ O. Chudinovskikh, « Statistics on international migration in Russia : The current situation », contribution à la Conférence des statisticiens européens sur les statistiques de migrations, Genève, 24-26 octobre 2018, Unece-Eurostat.

Les effets de la « Conception » de 2018 seront de ce point de vue intéressants à suivre, dans leur dimension qualitative et politique surtout, car quantitativement, les flux migratoires ne devraient pas en être profondément modifiés (et les statistiques exprimées en stocks moins encore), du moins à court et moyen terme.

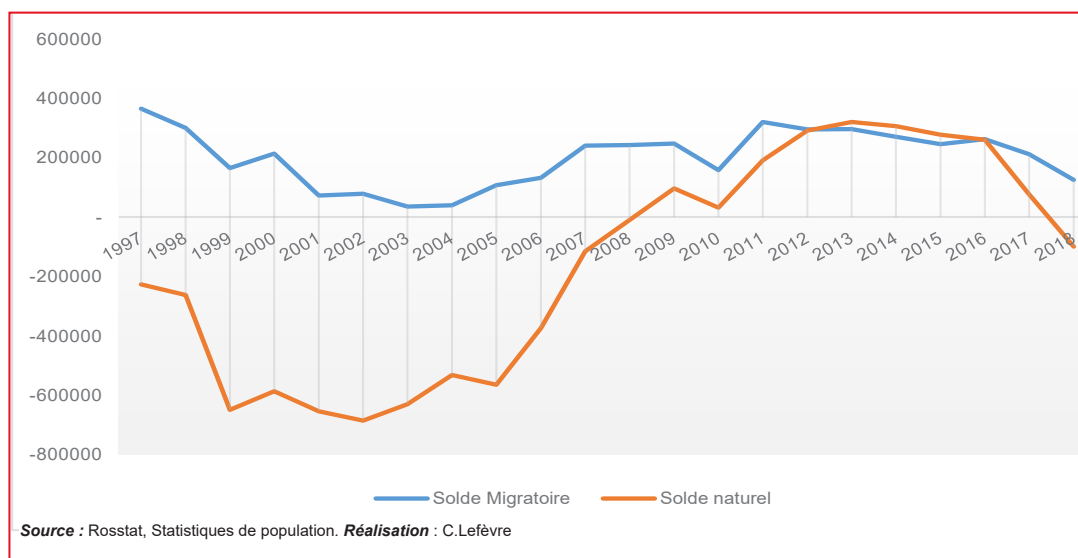
Un paysage migratoire dominé par cinq pays

Depuis la fin de l'URSS, le solde migratoire de la Russie est régulièrement positif, même s'il a connu des variations importantes.

Les années 1990 ont été caractérisées par une forte migration dite « postcoloniale »⁷ à la fois de « rapatriement » et de travail, en provenance des Républiques de l'ex-URSS vers la Russie. De 2001 à 2005, le solde migratoire a été particulièrement faible (bien que positif), au moment même où le nombre des décès était nettement plus élevé que celui des naissances (Figure 3). Cela a conduit d'une part à l'élaboration d'une politique nataliste (à partir de 2006-2007), et à la politique déjà évoquée d'encouragement de l'immigration qui a conduit à une légère croissance et à une stabilisation du solde migratoire (entre 200 000 et 300 000 personnes). Celui-ci a cependant décliné en 2017 et 2018.

En 2018, d'après les données officielles de Rosstat⁸, il y a eu 566 000 arrivées pour 441 000 départs, soit un solde de 125 000 entrées. Mais comme l'indique Olga Chudinovskikh⁹, depuis 2011 les flux sortants sont sans doute surestimés (et corrélativement le nombre

Figure 3
Evolution du solde migratoire et du solde naturel de 1997 à 2018 en Fédération de Russie



⁷ A. Blum, « Russie : des migrations internationales et des politiques migratoires changeantes et complexes », art. cité.

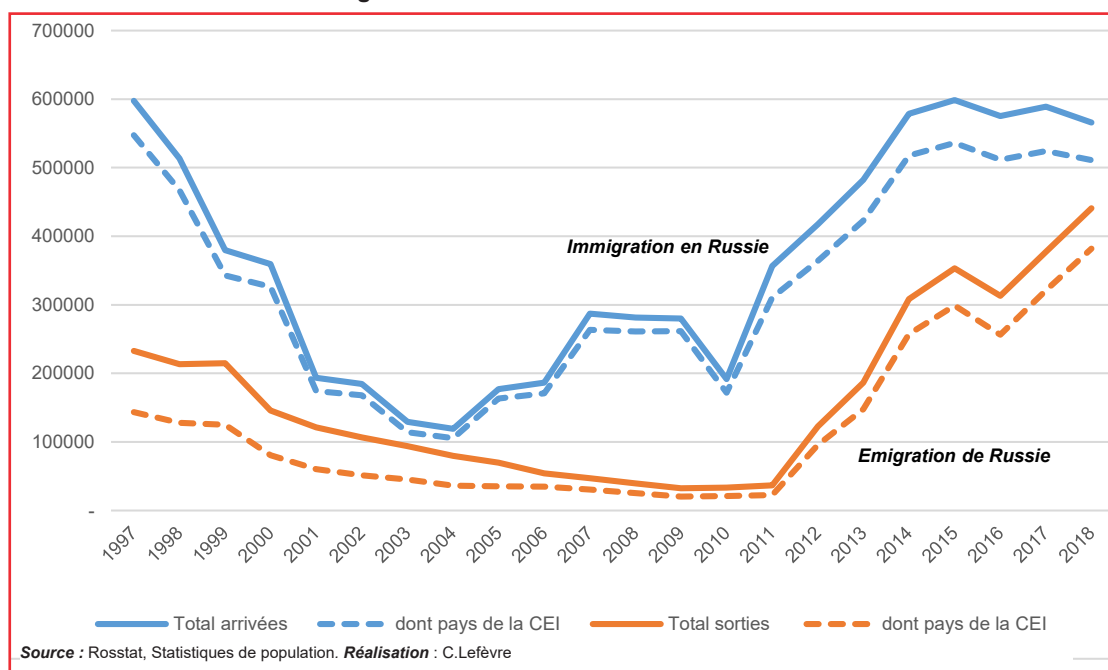
⁸ Les estimations sur l'immigration illégale ou plutôt sur le fait de rester sans autorisation de séjour en Russie sont très variables et de qualité difficile à évaluer.

⁹ O. Chudinovskikh, « Statistics on international migration in Russia... », art. cité.

d'individus qui restent en Russie à l'expiration de leur titre de séjour sous-estimé) du fait de la méthodologie d'enregistrement statistique de l'émigration : depuis cette année-là, un migrant avec permis temporaire est, à l'expiration de celui-ci, automatiquement considéré comme repartant dans son pays de provenance. Et c'est bien depuis 2011 qu'on observe une croissance continue de l'émigration (Figure 4), donnée qu'il faut donc interpréter avec prudence. A plus de 90 %, ces flux résultent de migrations entre pays de la CEI (Figure 4). Les migrations postsoviétiques restent donc très fortement des migrations au sein de l'ex-URSS.

Rapportée à la taille de la Russie, cette immigration demeure modérée mais pour les pays de provenance, notamment d'Asie centrale et du Caucase du Sud, elle est très importante à la fois en termes démographiques (en pourcentage de leur population de jeunes adultes notamment) et économiques (à travers les transferts d'argent).

Figure 4
Evolution des flux migratoires officiels de 1997 à 2018 en Fédération de Russie



Les cinq pays qui contribuent le plus aux flux migratoires avec la Russie sont l'Ukraine, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et l'Arménie. Certains flux sont observés de manière structurelle sur le moyen terme : ils concernent les migrations économiques de travailleurs venus d'Asie centrale et dans une moindre mesure du Caucase, en croissance depuis le milieu des années 2000. D'autres correspondent à des changements plus politiques ou conjoncturels : ainsi les flux en provenance du Kazakhstan ont été particulièrement forts lors des années 1990 et au début des années 2000 du fait du retour de nombreux Russes installés au Kazakhstan. Et la croissance importante des arrivées en provenance d'Ukraine est liée aux conflits qui ont éclaté entre la Russie et ce pays en 2014. L'examen des flux entrants et sortants (Figure 4) montre que l'apparente stabilité puis la légère décroissance du solde migratoire observées depuis le début des années 2010 correspond en fait à une forte croissance à la fois de

l'immigration (de 2010 à 2015) et de l'émigration (qui augmente, elle, tout au long de la période). Cela correspond tant à des migrations saisonnières caractérisées par des entrées et des sorties toutes deux importantes (comme avec l'Arménie) que, récemment, à une croissance des « retours » vers l'Ukraine notamment (voir Figures 5, 6, 7).

Figure 5
Solde migratoire du point de vue de la Russie avec les 5 principaux pays contributeurs

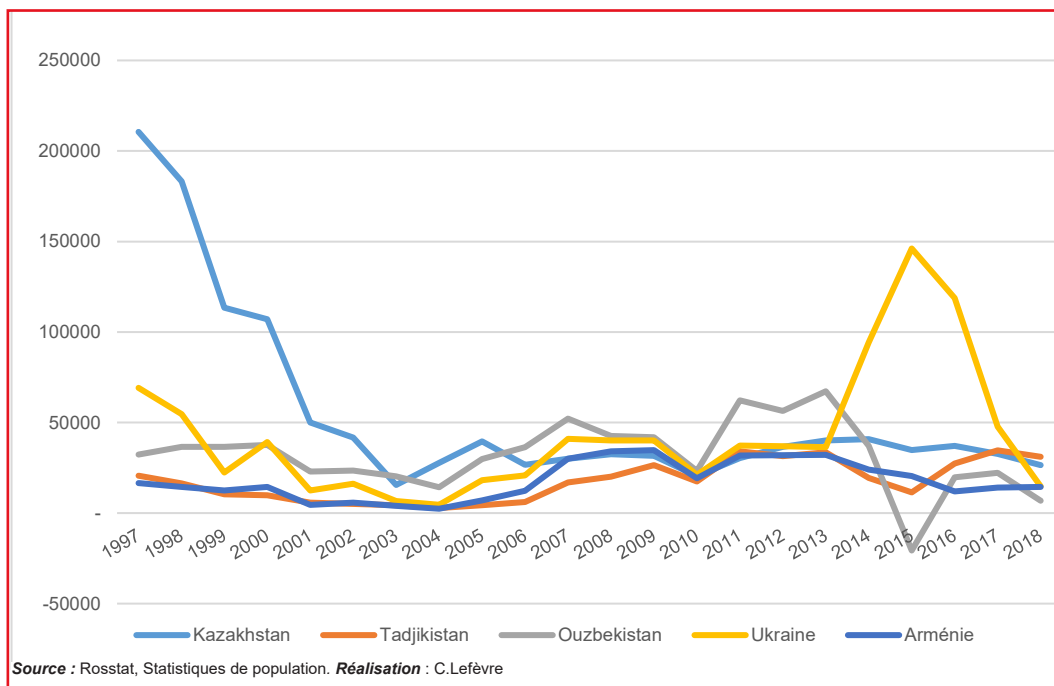


Figure 6
Flux entrants en Russie en provenance des 4 premiers pays contributeurs

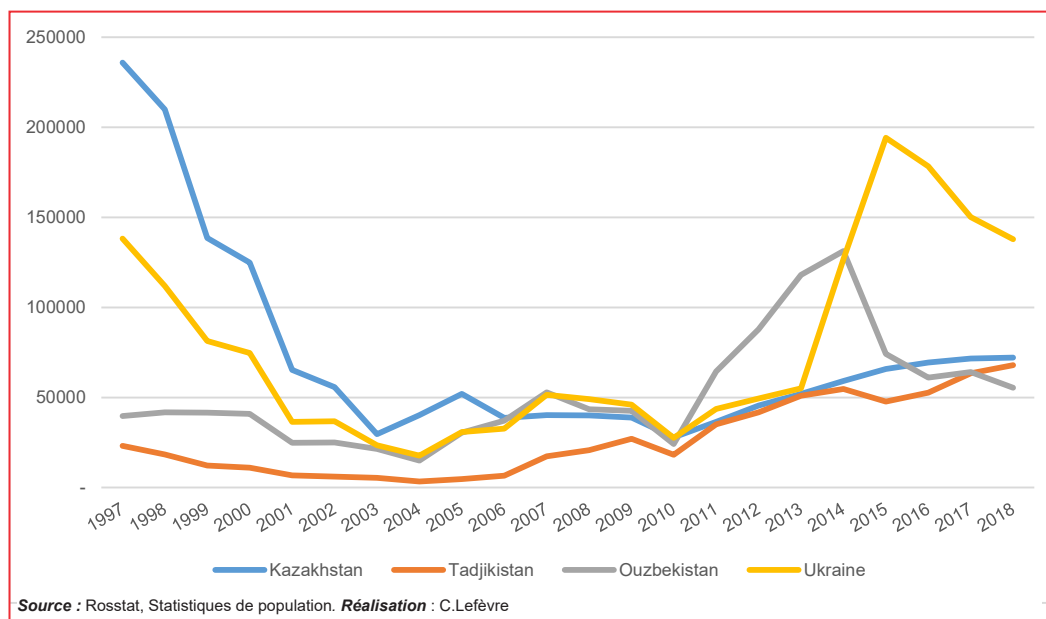
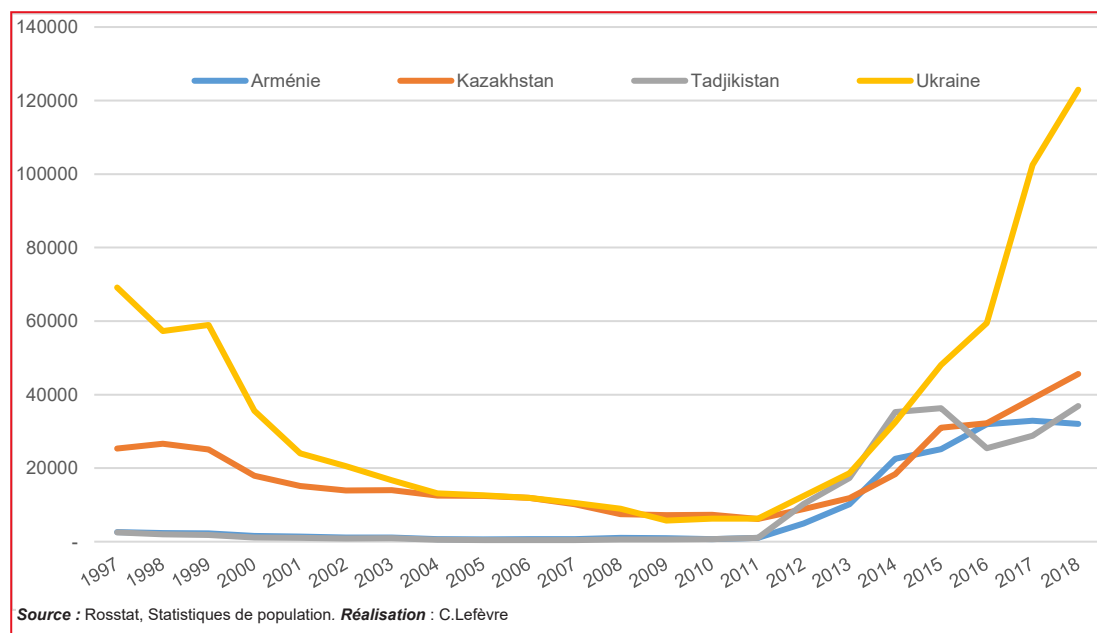


Figure 7
Flux sortants de Russie vers l'Arménie, le Kazakhstan, le Tadjikistan et l'Ukraine



Vers une redéfinition des liens russo-chinois

Hors Ukraine, les migrations au sein de l'espace eurasiatique sont donc nettement polarisées par les flux entre la Russie et les pays d'Asie centrale. Or ce dernier espace géographique est aussi, depuis le lancement en 2013 des routes de la soie (Belt and Road Initiative), l'objet de projets chinois d'implantation d'infrastructures mais aussi de certaines catégories de population. Yelena Sadovskaya et Lea Utyasheva insistent sur le fait que l'initiative chinoise, si elle a avant tout des ambitions économiques, a aussi pour objectif de développer les échanges de personnes et de populations, en particulier avec le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan, pays limitrophes de la région chinoise du Xinjiang¹⁰. Des mouvements existent depuis déjà longtemps : ceux liés aux petits commerces de part et d'autre de la frontière qui se sont beaucoup développés dans les années 1990 ; et ceux issus de la présence de minorités ethniques (communautés ouïgoures au Kazakhstan et au Kirghizstan, tadjikes en Chine). D'autres sont apparus : une migration de travail de Chinois qualifiés vers ces trois pays, en particulier vers le Kazakhstan, liée à l'implantation d'entreprises chinoises dans ces régions, et une mobilité étudiante et académique (voire touristique) entre les pays d'Asie centrale, la Russie et la Chine, avec l'établissement d'instituts Confucius pour promouvoir langues et culture chinoises.

¹⁰ Y. Sadovskaya et L. Utyasheva, « "Human silk road" : The people to people aspect of the Belt and Road Initiative », in M. Laruelle (dir.), *China's Belt and Road Initiative and its Impact in Central Asia*, Washington DC, The George Washington University, Central Asia Program, 2018.

La Russie s'est d'abord montrée méfiante envers le projet des routes de la soie, considéré comme concurrent de l'Union économique eurasiennne. Assez rapidement, après l'établissement des sanctions occidentales qui ont suivi la crise ukrainienne, elle a décidé de le soutenir, y compris en Asie Centrale¹¹. Elle prône désormais le rapprochement de ces deux initiatives (BRI et UEE) dans le cadre de sa politique de pivot vers l'est (*povorot na Vostok*)

Les liens migratoires entre la Chine et la Russie se développent aussi du côté des trois mille kilomètres de frontière chinoise avec l'Extrême-Orient russe (EOR). Dans les années 1990, de nombreux migrants chinois sont arrivés dans l'EOR, souvent pour des mouvements pendulaires liés au petit commerce, mais aussi dans le cadre d'une migration d'installation, parfois enregistrée, parfois non. La plupart étaient originaires des trois provinces du nord-est de la Chine (Liaoning, Heilongjiang et Jilin), dont la population globale était estimée en 2016 à 110 millions d'habitants, contrastant avec celle de l'EOR d'environ 6 millions, en décroissance. Les différences de densité de part et d'autre de la frontière sont donc particulièrement marquées. Si les flux actuels officiellement enregistrés sont très faibles (de l'ordre de 7 000 en 2018 selon Rosstat), en « stock », il y aurait plus de 500 000 Chinois installés en Extrême-Orient, ce qui vu de Chine reste modéré, mais joue un rôle très important dans bon nombre de localités russes d'EOR. En Asie centrale comme en Extrême-Orient russe, on est donc loin du « déferlement » ou de « l'exode massif » (comme le titraient certains journaux russes) de Chinois vers l'espace eurasienn, mais ce flux migratoire modéré s'inscrit dans des enjeux plus globaux de recherche d'influence économique et culturelle croissante de la part de la Chine et de redéfinition des relations sino-russes. L'élément démographique dans la mise en œuvre des nouveaux équilibres à l'Est n'est donc pas à négliger.

¹¹ O. Alexeeva, « Le projet BRI, un atout géopolitique pour la Russie dans sa relation complexe avec la Chine ? », Conseil québécois d'études géopolitiques, Université Laval, 2019 (<https://cqegehiulaval.com/le-projet-bri-un-atout-geopolitique-pour-la-russie-dans-sa-relation-complexe-avec-la-chine/>).

Pour citer ce chapitre : Cécile Lefèvre, « Les migrations dans l'espace eurasienn : mobilités de main-d'œuvre et stratégies géopolitiques », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2019/Les Etudes du CERI*, n° 247-248, février 2020 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

L'économie russe : contradictions et impasses

par Caroline Dufy

Vingt ans après l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine, l'économie russe peine à trouver les ressorts d'un développement soutenable. Dotée de ressources naturelles nombreuses et diversifiées, la Russie est le premier exportateur et détenteur de réserves de gaz naturel et le deuxième exportateur de pétrole de la planète, tout en étant une puissance industrielle et agricole. Mais la modernisation conservatrice prônée par le pouvoir a favorisé le développement d'une économie singulière, marquée par des contradictions majeures, tout à la fois tertiarisée et industriellement développée, qui se classe au onzième rang mondial.

Puissance émergente membre du groupe des BRICS, membre de l'OMC, la Russie est intégrée à la mondialisation, tout en prônant un développement à la chinoise. Concentrée sur la partie occidentale de son territoire, l'économie russe cherche de nouveaux débouchés vers l'Asie.

Depuis la fin des années 2000, la croissance s'est essoufflée dans un environnement international instable marqué par deux crises successives : d'une part l'onde de choc mondiale des *subprimes*, d'autre part l'entrée en vigueur des sanctions économiques internationales qui ont accru son isolement. Une gestion macroéconomique prudente des réserves a atténué les chocs externes, mais n'a pas suffi à soutenir un modèle de croissance pérenne. Nous analyserons ici les paradoxes de ce développement.

Une croissance molle et dépendante

Le programme radical de transition à l'économie de marché lancé au début des années 1990 a engendré une décennie noire, provoquant hyperinflation, crises financières à répétition et endettement insoutenable, qui s'est achevée par la crise de la dette souveraine et le défaut de paiement de la Russie annoncé à l'été 1998¹. Les années 2000 ont renoué avec la stabilité et la prospérité, grâce à une croissance longue, forte et régulière de plus de 6 % du PIB par an en moyenne entre 2000 et 2008². La hausse importante des revenus réels a réduit la pauvreté et amélioré les conditions de vie de la population. Cette parenthèse exceptionnelle résultait de la conjugaison de plusieurs facteurs : hausse du prix des énergies fossiles, dévaluation du rouble et confiance des investisseurs. Elle s'est achevée avec la crise des *subprimes*. Depuis, les décrochages successifs et cumulés de l'activité économique ont affecté la Russie davantage que les autres pays émergents³ : de presque 7% entre 2000 et 2008, la croissance annuelle du PIB est passée à 1 % en moyenne entre 2009 et 2013 (voir Tableau 1).

¹ C. Dufy, « L'économie russe en réformes : une décennie perdue ? », dans G. Favarel-Garrigues et K. Rousselet (dir.), *La Russie contemporaine*, Paris, Fayard, coll. « Les grandes études internationales », 2010, pp. 227-239.

² C. Dufy, « Rentes et dépendance : les ressorts de la croissance après 1998 », dans G. Favarel-Garrigues et K. Rousselet (dir.) *Ibid.*, pp. 241-252.

³ A. Kudrin, E. Gurvith, « A new model of growth for the Russian economy », *Russian Journal of Economics*, Vol. 1, n° 1, mars 2015, pp. 30-54 ; FMI, *Country Report Russia*, n° 19/260, juillet 2019.

Tableau 1
Taux de croissance annuels moyens du PIB avant et après la crise financière

Groupes de pays	2000-2008	2009-2013
Monde	4,3	3,2
Pays émergents et en développement	6,5	5,3
Chine	10,4	8,9
Russie	6,9	1
Inde	6,7	7
Afrique du Sud	4,2	3,9
Brésil	3,7	2,7

Source : A. Kudrin, E. Gurvith, « A new model of growth for the Russian economy », *Russian Journal of Economics*, Vol. 1, n° 1, mars 2015, p. 31

Depuis 2014, l'activité économique a subi le contrecoup de la guerre en Ukraine. En 2017, elle a renoué avec une croissance atone, même si la coupe du monde de football de 2018 a induit un regain de consommation momentanée.

En effet, la dépendance de l'activité à la rente énergétique n'est pas compensée par des piliers internes de croissance. Les exportations de produits énergétiques continuent de peser pour plus de deux tiers dans le volume total des exportations⁴ (voir Figure 8). Les importations consistent pour moitié en machines-outils, matériels d'équipement et de transport. Cette structure néocoloniale du commerce extérieur a obéré les perspectives de développement, dépendantes des variations des marchés du pétrole.

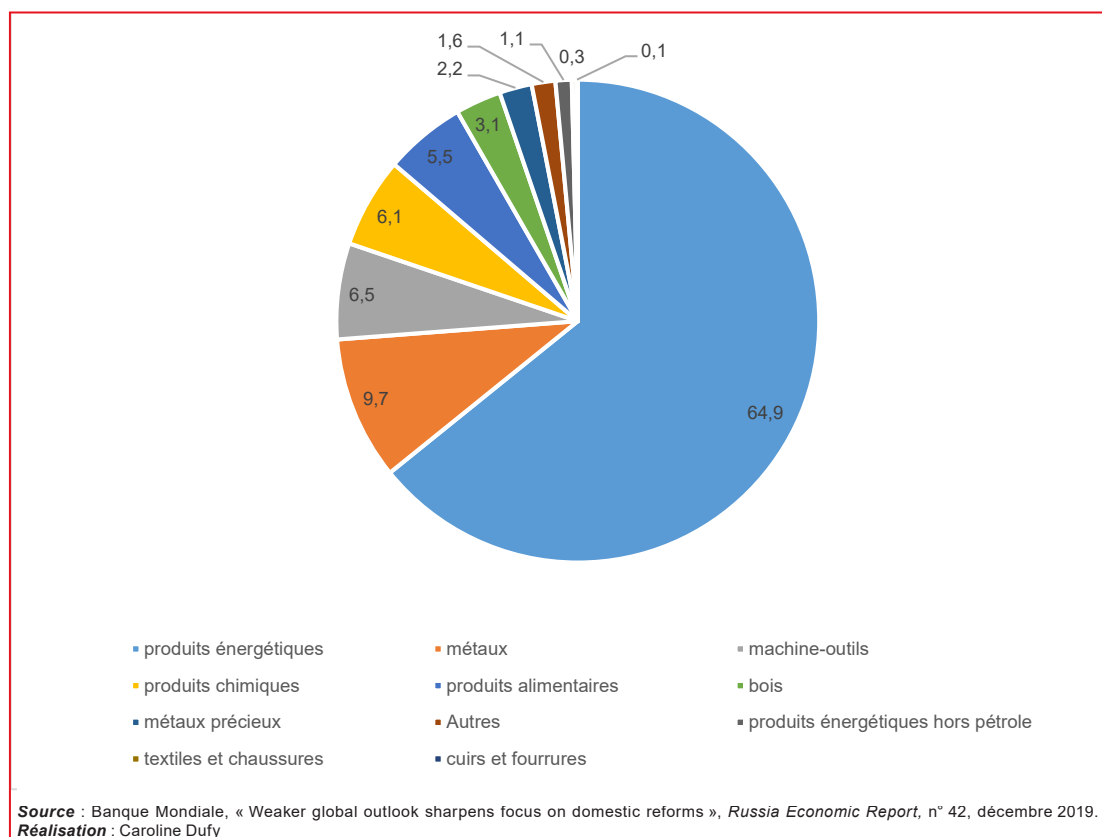
La manne pétrolière et gazière a de nombreux avantages : elle permet de rééquilibrer les comptes publics et le commerce extérieur, mais à la différence des années 2000, elle n'assure pas une amélioration globale des niveaux de vie et des revenus. Par ailleurs, sur le long terme, elle décourage la diversification de l'économie. Les relais internes de croissance sont plus fragiles que dans les années 2000. La divergence des conjonctures économiques avec les BRICS (voir Tableau 1) est particulièrement marquée depuis 2014 : le décrochage résulte des investissements et de l'atonie de la consommation des ménages⁵. Le revenu réel disponible stagnant, la progression lente de la consommation des ménages s'appuie principalement sur le développement du crédit. Simultanément, le taux de pauvreté qui avait recommencé à se creuser après la crise de 2014 se tasse. Pour autant, la stagnation des niveaux de vie fragilise un consensus social de façade fondé sur la préservation des acquis, à l'heure où l'achat de la fierté nationale par le rattachement de la Crimée a épuisé ses effets. Ce constat appuie plus que jamais l'analyse historique de « puissance pauvre » établie par Georges Sokoloff⁶. Un autre facteur explique la forte résilience de la population russe : l'entraide familiale et l'économie informelle échappent largement aux statistiques.

⁴ <https://oec.world/en/profile/country/rus/>

⁵ FMI, *Country Report Russia*, op. cit., p. 56.

⁶ G. Sokoloff, *La puissance pauvre. Une histoire de la Russie de 1815 à nos jours*, Fayard, 1993.

Figure 8
Composition des exportations en 2018 en %



Une gestion macroéconomique prudente

La politique macroéconomique a su atténuer l'impact des chocs exogènes, tout en laissant entier le défi de la croissance de long terme. Depuis les années 2000, la gestion des finances et de la monnaie est traditionnellement confiée à des figures politiques du clan libéral, qu'il s'agisse d'Alexei Koudrine ou d'Elvira Nabioulina. Le soutien de la croissance a été subordonné aux objectifs de stabilité monétaire, de contrôle de l'inflation et de maintien de la valeur du rouble. Ces priorités ont conduit les autorités monétaires à soutenir les taux d'intérêt. La constitution de fonds souverains et de réserve abondés par les revenus des exportations a permis d'atténuer les chocs budgétaires, d'éviter l'appréciation de la devise nationale suite à l'afflux de réserves, tout en maintenant une dette publique faible, soit un peu plus de 16 % en 2018.

La période faste des années 2000 n'a pourtant pas été mise à profit pour impulser des changements structurels. La Russie se voit parfois accoler une image fautive : celle d'un pays miné par la corruption et l'immobilisme politique, caractérisée par un capitalisme de

prédation, une « économie de casino »⁷ ou des « Etats prébendiers »⁸. Il ne s'agit pas de nier l'existence du phénomène de corruption dans la Russie contemporaine : l'indice de perception de la corruption élaboré par Transparency International place le pays au 138^e rang sur 180 en 2018. Il convient en revanche de dénier à cette caractéristique sa capacité à structurer les perspectives de développement en Russie. Le système politique est loin de l'immobilisme : de nombreuses politiques publiques sont décidées et mises en œuvre⁹. Pourtant, les effets sur la croissance se font attendre.

Une réforme structurelle en butte aux blocages

Deux verrous expliquent ce blocage. A un niveau macroéconomique, des politiques sont décidées mais leur efficacité est minée par la mauvaise gouvernance. Par ailleurs, au niveau microéconomique, il existe des poches d'efficacité sectorielles, sans effets de diffusion sur le reste de l'économie.

Certains secteurs économiques sont en pointe : l'armement, le secteur énergétique, le nucléaire en particulier sont à la fois des pionniers technologiques et commerciaux. Le volontarisme économique a par exemple visé le secteur agricole. Deux orientations majeures ont été établies : la restauration de la vocation céréalière de la Russie et le développement d'une production agroalimentaire nationale définie comme prioritaire à la suite de l'adoption des sanctions européennes contre la Russie. En rétorsion, le gouvernement Medvedev a dès l'été 2015 mis en place un régime de contre-sanctions ciblant les produits alimentaires importés des pays occidentaux. Cette mesure a été appuyée par une stratégie de substitution aux importations, reposant sur des crédits bonifiés destinés à restaurer un capital agricole éreinté par la privatisation des campagnes¹⁰.

Dans le secteur céréaliier, les résultats ont été spectaculaires. En quelques années, la Russie est passée d'importatrice nette aux premiers rangs mondiaux d'exportation de blé. Ce nouveau statut de puissance céréalière résulte d'une réorientation de capitaux auparavant investis dans les secteurs énergétiques. Il s'est accompagné d'une modification structurelle du secteur agricole, par le biais de la concentration de la production au sein d'agroholdings, de l'industrialisation et de la financiarisation des exploitations agricoles. Le paysage agricole, des régions du Sud en particulier, en a été métamorphosé, et le pays est devenu autonome dans des secteurs jusque-là dépendants des importations, tels que le lait, le fromage ou la volaille¹¹.

⁷ W. Andreff, « Une transition économique inattendue : vers le "cupidalisme ?", *Revue de la régulation*, n° 14, automne 2013 (<http://regulation.revues.org/10293>).

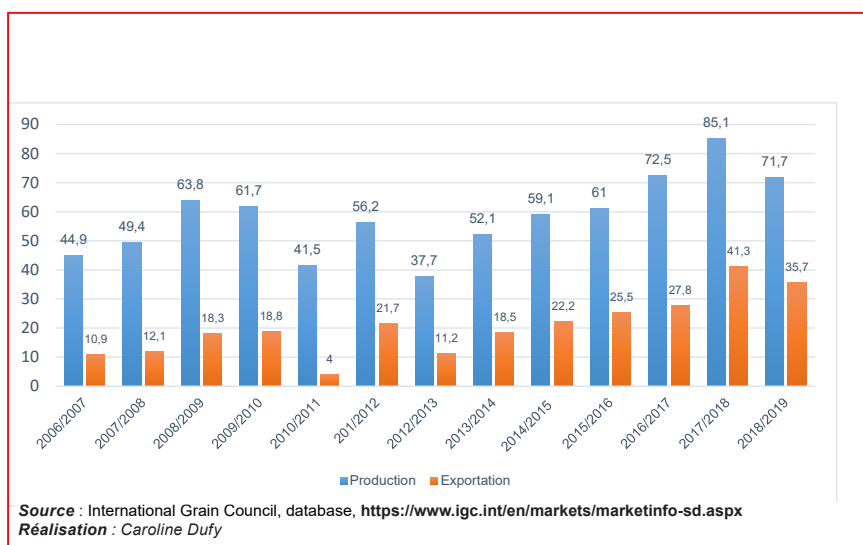
⁸ F. Bafoil, *Capitalismes émergents. Economies politiques comparées, Europe de l'Est et Asie du Sud-Est*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

⁹ C. Dufy, A. Sindzingre, « "Developmental" policies and rent : Comparing Russia and Sub-Saharan Africa », *Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 54, n° 1, 2016.

¹⁰ C. Dufy, S. Barsukova, « Sécurité alimentaire et marché. Représentations des acteurs du monde agricole dans la Russie des années 1990-2010 », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Vol. 48, n° 1-2, 2017, pp. 57-84.

¹¹ S. K. Wegren, C. Elvestad, « Russia's food self-sufficiency and food security : An assessment », *Post-Communist Economies*, Vol. 30, n° 5, 2018, pp. 565-587.

Figure 9
Production et exportation de céréales par la Russie
entre 2006/2007 et 2018/2019 (en millions de tonnes)



Ces succès ne masquent pas la faible efficacité des programmes publics, lancés à grand renfort de déclarations officielles. En 2018, à la suite de sa réélection, le président Poutine a annoncé un ambitieux programme de treize projets nationaux destinés à soutenir la croissance potentielle, à réduire la pauvreté et à accroître l'espérance de vie. Des secteurs comme les transports et les communications ont été définis comme prioritaires. Mais un an plus tard, à peine un quart des dépenses prévues avait été engagé. Cette faible efficacité est conforme aux taux de réalisation des projets antérieurs, tels que la stratégie 2010 et la stratégie 2020, dont la réalisation a dépassé à peine 30 %¹². Les dépenses sociales sont faiblement efficaces par rapport aux autres pays, comme le constate la Banque Mondiale¹³. L'illusion d'un développement impulsé par le haut est en cause, alors même que la Russie s'est engagée depuis des années à améliorer l'environnement des affaires, mais avec des résultats lents et partiels.

Le deuxième verrou est microéconomique : la Russie se situe au bas du classement des pays de l'OCDE en terme de productivité du travail, ce qui constitue un obstacle essentiel à l'amélioration des perspectives de croissance. Les ressources en capital humain ont été affaiblies par l'hémorragie démographique des années 1990. L'espérance de vie est certes repartie à la hausse mais la population est vieillissante, et le déficit démographique est partiellement compensé par un recours à l'immigration de travail. Le taux de chômage a atteint un niveau historiquement bas, moins de 5 % en 2018. Ce chiffre masque moins la forte mobilisation de la main-d'œuvre disponible que le refuge d'une partie de la population dans l'inactivité et l'économie informelle. La réforme des retraites votée par le Parlement à l'automne 2018 repousse de cinq ans l'âge légal de départ. Si elle accroît les réserves de main-d'œuvre, elle a provoqué un fort mécontentement populaire et érodé le soutien au président.

¹² V. la Guelman « La modernisation autoritaire en Russie : Une mission impossible ? », *Mir Rossii*, Vol. 26, n° 2, 2017, pp. 38-61 (en russe).

¹³ Banque Mondiale, *Russia Economic Report*, n° 36, novembre 2016, p. 10, graphique 6.

L'efficacité microéconomique est enfin entravée par un développement territorial inégalitaire. La modernisation des infrastructures fait l'objet de programmes d'investissements colossaux articulés en particulier autour du projet titanesque de la nouvelle route de la soie, largement financé et promu par la Chine à travers tout le territoire russe d'est en ouest.

La construction de l'Union eurasiennne au tournant des années 2010 incarnait une ambition forte d'intégration régionale. Destinée à consolider les échanges commerciaux continentaux avec les ex-pays de la périphérie, l'UEE s'est heurtée à la méfiance des pays partenaires depuis le déclenchement du conflit ukrainien.

*
* *

La contradiction à laquelle se heurte l'économie russe est forte : ses racines sont à trouver dans des ressorts institutionnels et politiques. Les errements de son développement dans la période actuelle en résultent. D'un point de vue institutionnel, les blocages sont à la fois macro et micro-institutionnels. Par ailleurs, la capacité d'entraînement du secteur rentier à l'égard du secteur manufacturier est un des enjeux majeurs sur lesquels repose la question du développement. Toutefois, la disparition de cette manne comporte un fort risque politique¹⁴. Elle remet en cause doublement l'assise du pouvoir : la réduction de la redistribution horizontale des ressources, en même temps qu'elle réduit la marge de manœuvre budgétaire des ressources à distribuer aux classes moyennes, accroît la pauvreté, tout particulièrement des régions rurales et des retraités qui sont les principaux soutiens du régime.

¹⁴ C. Dufy, « Rente et système politique : essai sur les nouveaux capitalismes autoritaires. Un exemple avec la Russie contemporaine », dans F. Taliano, F.-C. Mougel et B. Blancheton (dir.), *Pour une histoire globale des réseaux de pouvoir*, Bruxelles, Peter Lang, 2017.

Pour citer ce chapitre : Caroline Dufy, « L'économie russe : contradictions et impasses », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2019/Les Etudes du CERI*, n° 247-248, février 2020[en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Alliances et coopérations sécuritaires au sein de l'espace postsoviétique *par Sophie Momzikoff*

Trente ans après la fin de la guerre froide, les relations internationales au sein de l'espace postsoviétique dans le domaine de la sécurité se sont considérablement diversifiées. Les quinze Etats dont il est question ont un même passé soviétique et ont appartenu à la même alliance militaire. Mais ils se caractérisent par une très forte hétérogénéité et par des intérêts divergents. L'effondrement de l'URSS leur a ouvert la possibilité d'exercer une politique multilatérale, de procéder à une intégration dans d'autres ensembles régionaux, tout en faisant naître entre eux des rivalités inédites. Quant à la Russie, la montée en puissance de nouveaux concurrents la force à revoir sa stratégie sécuritaire dans la région, malgré ses efforts pour conserver un rayonnement régional majeur et son désir marqué de maintenir son contrôle sur ses anciens vassaux.

Sortir de l'orbite de Moscou

Dès la chute de l'Union soviétique en décembre 1991 s'est posée la question de la permanence d'une coopération militaire entre les nouveaux Etats. L'accord instituant la CEI précise dans son article 6 que les Etats membres doivent demeurer sous un seul commandement militaire¹. Mais cette disposition est bien vite apparue peu conforme aux souhaits de ces derniers. Un traité de sécurité collective a été signé à Tachkent en mai 1992 par la Russie, l'Arménie, le Bélarus, le Kazakhstan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan, auxquels se sont joints en 1993 l'Azerbaïdjan et la Géorgie. Trois Etats ont refusé de le signer et sont restés en dehors de toute alliance : l'Ukraine, la Moldavie et le Turkménistan. Et trois l'ont quitté en 1999 : l'Azerbaïdjan, la Géorgie et l'Ouzbékistan. Ce traité, nous allons le voir, a été institutionnalisé en 2002.

Dès le début des années 1990, la coopération avec l'OTAN, sortie indemne des décombres de la guerre froide, est apparue aux nouveaux Etats en quête d'émancipation vis-à-vis de la Russie comme une alternative pour contrebalancer, voire contrecarrer, l'influence de Moscou. C'est ainsi que tous les membres de la CEI ont adhéré au programme de Partenariat pour la paix proposé en 1994 par l'OTAN. Moscou pensait alors encore que l'Alliance prendrait un cours plus politique, ou du moins que lui serait substitué un système de sécurité paneuropéen reposant sur la CSCE/OSCE (Conférence puis Organisation de sécurité et de coopération en Europe). Ses partenaires de la CEI voyaient la participation à l'OSCE comme un levier d'indépendance parmi d'autres ; elle était en revanche essentielle pour le Kremlin, l'organisation étant susceptible de devenir à terme le principal forum de règlement des questions sécuritaires².

¹ M. Galeotti, *The Modern Russian Army, 1992-2016*, Oxford, Osprey Publishing, 2017, p. 7.

² Voir à ce sujet W. H. Hill, *No Place for Russian. European Security Institutions Since 1989*, New York, Columbia University Press, 2018.

Mais très vite, alors que la fonction de l'OSCE demeurait limitée, la Russie a appréhendé l'OTAN comme un danger. Son élargissement en 1999 à trois membres du défunt pacte de Varsovie (Pologne, Hongrie, République tchèque), puis en 2004 à tous les autres membres et aux trois Etats baltes, a signé *de facto* l'arrivée d'une alliance militaire aux frontières de la Fédération de Russie. A l'inverse, pour les Etats qui refusaient de s'aligner sur Moscou, principalement la Géorgie et l'Ukraine, l'intégration à l'Alliance atlantique était vue comme un gage de sécurité. Le GUUAM (Géorgie, Ouzbékistan, Ukraine, Azerbaïdjan, Moldavie), forum institué en 1997, a eu entre autre but d'aligner les armées des Etats membres sur le modèle otanien en vue d'un rapprochement³.

Par la suite, sans y être candidate, la Moldavie a renforcé sa coopération avec l'OTAN, jusqu'à adhérer en septembre 2014 à l'Initiative de renforcement des capacités de défense et des capacités de sécurité (NATO Defence and Related Security Capacity Building Initiative)⁴. L'Ukraine a déposé dès 2008 une demande d'adhésion. Et depuis l'annexion de la Crimée et le début du conflit dans le Donbass (2014), elle semble désirer accélérer ce processus, qu'elle a inscrit début 2019 dans sa Constitution. Toutefois, si les liens se sont renforcés – l'OTAN a déployé un dispositif d'assistance visant à augmenter la capacité des forces armées ukrainiennes⁵ –, une intégration rapide n'est pas à l'ordre du jour. Pour l'Ukraine comme pour les autres Etats qui souhaitent entrer dans l'Alliance atlantique, cette perspective est limitée d'une part par les conflits non résolus, entretenus par Moscou, sur leur territoire (Ossétie du Sud, Abkhazie, Donbass...) et d'autre part par les réticences de certains membres de l'Alliance. Considéré dans un premier temps comme un gage de paix, l'élargissement de la zone euroatlantique est perçu par certains comme un facteur de déstabilisation depuis les conflits de 2008 en Géorgie et de 2014 en Ukraine, en raison de l'emploi répété de la force militaire par la Fédération de Russie. En 2008, lors du sommet de l'OTAN à Bucarest, Paris et Berlin se sont ainsi opposés aux demandes d'intégration de l'Ukraine et de la Géorgie.

D'autres Etats de l'espace postsoviétique cherchent un nouvel équilibre avec la Russie. C'est le cas de l'Azerbaïdjan, dont la ligne politique depuis 1991 a pourtant visé à se détacher de l'influence russe en s'engageant dans une coopération, en particulier économique, avec l'Europe occidentale et les Etats-Unis. Bakou tend aujourd'hui à repenser ses liens avec le voisin russe.

L'OSCE pourrait-elle devenir une alternative sécuritaire pour le Vieux continent ? Avec ses cinquante-sept membres, dont chacun a droit de veto, elle n'est pas parvenue à s'imposer. Et la Russie, qui est l'objet des critiques répétées du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) – une composante de cette organisation – a une attitude ambivalente à son égard. Après l'avoir valorisée dans la première moitié des années 1990,

³ R. N. Mc Dermott, Y. Morozov, « Guam and regional security problems », *Central Asia and the Caucasus*, n° 3-4, 2008, pp. 242-262.

⁴ Ce dispositif permet à chaque pays demandant l'assistance de l'OTAN d'améliorer ses capacités de défense et de bénéficier d'avis stratégiques, de participer à des programmes de formation et d'entraînement. Voir https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49727.htm

⁵ Voir https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm

elle s'en détache pour mieux la fustiger. En 2007, dans son discours de Munich, le président Poutine l'a qualifiée de « vulgaire instrument au service des intérêts politiques extérieurs d'un seul pays ou d'un groupe de pays ». Malgré tout, le rejet n'est pas total. La Russie saisit souvent le Haut-commissariat national aux minorités sur les questions ayant trait à la défense des minorités russophones. Aujourd'hui, l'organisation demeure, en plus d'un Conseil Russie-OTAN à la portée limitée, l'un des rares canaux de dialogue sécuritaire entre la Russie et ses partenaires européens. C'est dans le cadre de l'OSCE qu'a été initié le processus de Minsk sur un cessez-le-feu dans le Donbass, ou qu'a été lancé, en décembre 2016, un dialogue sur la sécurité européenne (« dialogue structuré », *structured dialogue*)⁶.

Malgré l'inclusion des trois Etats baltes dans l'OTAN, Moscou est pour le moment parvenu à limiter le processus d'élargissement, soit par la force (en 2008 et 2014), soit en entretenant les conflits dits gelés. Le 3 décembre 2019, son secrétaire général, Jens Stoltenberg, a certes confirmé que l'OTAN aidait « Kiev et Tbilissi à progresser sur la voie d'une intégration euroatlantique, des réformes, de la modernisation de leurs forces armées ». Mais les réticences allemandes et françaises restent très fortes – Paris défend depuis l'été 2019 une

Tableau 2
Les principales organisations à dimension sécuritaire de l'espace postsoviétique
(dates d'adhésion et de retrait)

Organisations Pays	OTAN	TSC/OTSC	OCS	GUAM	OTAN/PPP	CEI (maintien de la paix, anti- terrorisme)	CSCE OSCE
Arménie		1992			1994	1991	1992
Azerbaïdjan		1993-1999		1997	1994	1991	1992
Bélarus		1992			1995	1991	1992
Estonie	1999					-	1991
Géorgie		1993-1999		1997		1993-2009	1992
Kazakhstan		1992	2001		1994	1991	1992
Kirghizstan		1992	2001		1994	1991	1992
Lettonie	1999						1991
Lituanie	1999						1991
Moldavie				1997	1994	1991	1992
Ouzbékistan		1992-1999 2006-2012	2001	1999-2005	1994	1991	1992
Russie		1992	2001		1994	1991	1975
Tadjikistan		1992	2001		1994	1991	1992
Turkménistan					1994	1991-1993 (Etat observateur)	1992
Ukraine				1997	1994	1991 2018	1992
<i>Réalisation : Sophie Momzikoff</i>							

⁶ Voir <https://carnegieendowment.org/2019/08/01/russia-and-cooperative-security-in-europe-times-change-tactics-remain-pub-79611>

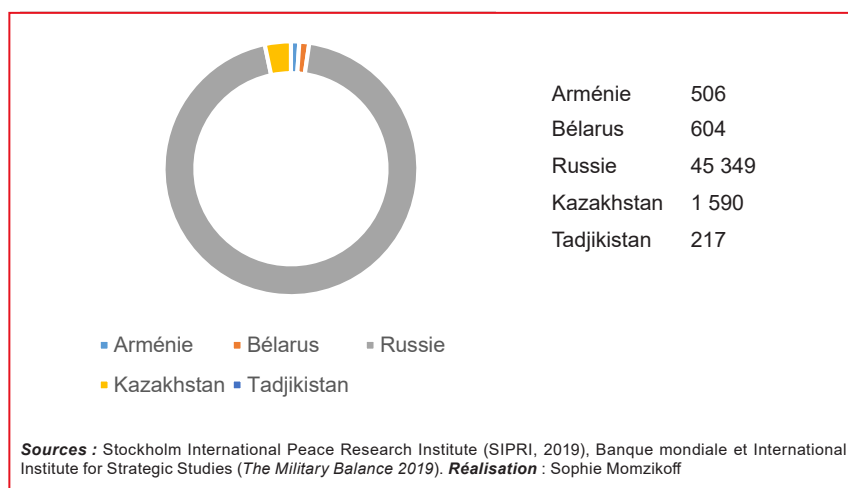
ligne d'apaisement avec la Russie. Par ailleurs, l'OTAN ne représente pas un pôle d'attraction pour tous les Etats de la région, en particulier eu égard aux valeurs démocratiques dont elle se réclame.

Cela ne signifie pas que la Russie conserve un rôle hégémonique dans l'espace postsoviétique. Elle doit compter avec de nouveaux concurrents, avec des aspirations accrues de souveraineté de la part de ses alliés, et par là même déployer de nouvelles méthodes pour les fédérer autour de sa ligne.

La place de l'OTSC dans l'espace postsoviétique

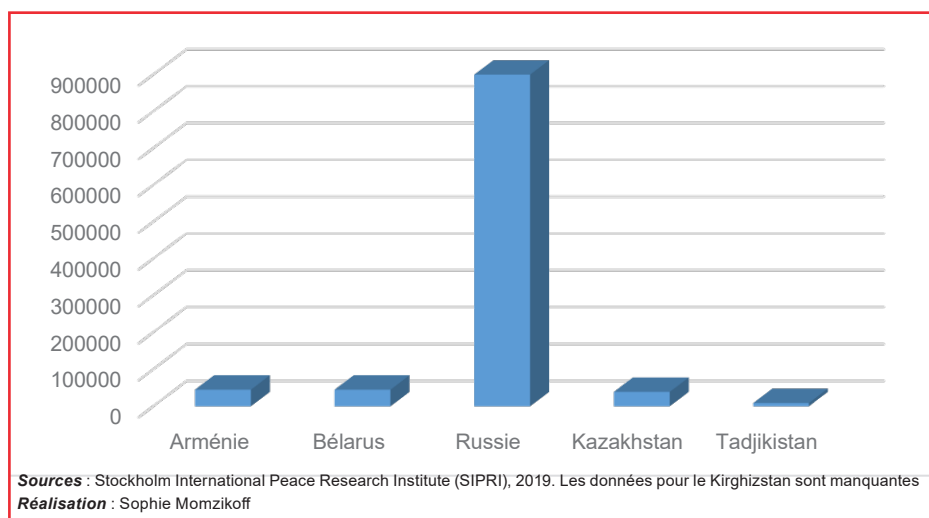
Fondée en 2002, l'Organisation du traité de sécurité collective, dont la mission est de protéger ses membres contre une agression ou une menace extérieure, compte aujourd'hui six membres (la Russie, le Bélarus, l'Arménie, le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan), rejoints en 2013 par la Serbie en tant qu'observateur. Si son organe décisionnel principal, le Conseil de sécurité collective, est formé par les six chefs des Etats alliés, l'organisation est largement dominée par la Russie dont le potentiel militaire est le plus conséquent (voir la figure 10). Aux yeux de Moscou, elle est destinée à faire contrepoids à l'OTAN, désignée dans sa doctrine militaire comme une menace (la Russie est le seul Etat membre à la qualifier officiellement ainsi). L'OTSC, qui dispose, à l'instar de l'OTAN, d'une force de réaction rapide (KSOR), n'a pas de volet économique, culturel ni politique.

Figure 10
Dépenses militaires des membres de l'OTSC en 2018
(en milliards de dollars)



Depuis le début du conflit ukrainien en 2014, à l'aune de la menace d'une érosion de sa sphère d'influence, la consolidation de l'OTSC est essentielle pour la Russie, qui tend à revoir son action en s'appuyant en priorité sur le Kazakhstan, le Bélarus et l'Arménie. Avant-postes stratégiques en direction de l'Europe occidentale, de l'Asie et du Caucase, ces trois Etats, sur les territoires desquels la Russie est susceptible de déployer plus

Figure 11
Forces armées d'active



massivement ses forces en cas de conflit, représentent pour elle un intérêt vital. Le Tadjikistan et le Kirghizstan occupent une place plus modeste dans le dispositif. Ils participent néanmoins aux systèmes de défense antiaérienne unifiés et aux groupements de forces intégrés dans trois ensembles recoupant les grandes directions stratégiques : Europe orientale (Russie et Bélarus), Caucase (Russie et Arménie), Asie centrale (Russie, Kazakhstan, Kirghizstan et Tadjikistan). Moscou s'assure de la fidélité de ses alliés en leur fournissant des armements à des prix défiant toute concurrence⁷.

Pour les Etats de l'OTSC, l'alliance avec la Russie présente des avantages, tant en termes d'équipement que de protection contre des menaces jugées vitales. La montée du fondamentalisme islamique, principalement en Afghanistan, la crainte en Asie centrale et au Bélarus d'une progression des « révolutions de couleur » les poussent à une coopération accrue avec Moscou et à une augmentation de la part, aujourd'hui conséquente, des dépenses militaires dans leurs budgets nationaux.

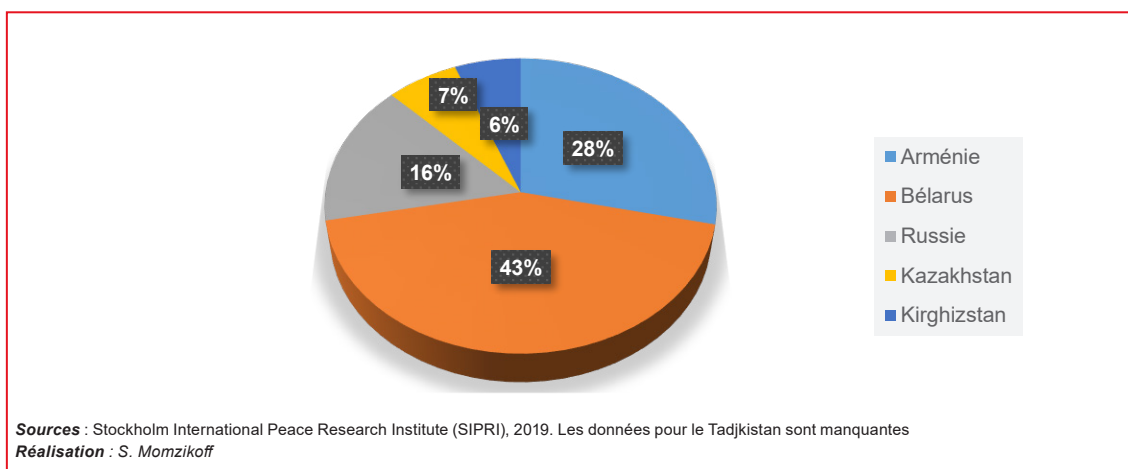
De plus, depuis l'intervention en Syrie, alliance avec la Russie rime aussi avec soutien aux régimes en place. Ainsi, la menace terroriste et les risques de déstabilisation politique occupent une place majeure dans la « Stratégie de défense collective de l'OTSC jusqu'en 2025 »⁸. Pour l'Arménie, prise en étau entre la Turquie et l'Azerbaïdjan, la protection russe est essentielle : Erevan est contraint de continuer à accepter la présence de bases militaires sous juridiction russe sur son territoire (Gyumri). Ce n'est pas le cas du Bélarus ni du Kazakhstan qui refusent pour le moment d'accueillir des bases de ce type⁹.

⁷ D. Teurtrie, « L'OTSC : une réaffirmation du leadership russe en Eurasie post-soviétique ? », *Revue de défense nationale*, n° 802, été 2017.

⁸ Voir <https://odkb-csto.org/>

⁹ Bases sous juridiction russe : le Bélarus abrite les centres de communication de Vileyka et la station radar de Hantsavichy, le Kazakhstan la base de Baïkonour, voir *The Military Balance* 2019.

Figure 12
Part des dépenses de défense dans le budget total des Etats membres de l'OTSC en 2018
(en pourcentage)



Tout en entendant tirer profit de la protection de la Russie, ses partenaires au sein de l'OTSC cherchent à affirmer leur souveraineté. Le rejet d'un alignement systématique sur Moscou est visible dans le refus de certains de reconnaître l'annexion de la Crimée¹⁰ et la légitimité des « Républiques populaires » de Donetsk et de Lougansk. Il l'est aussi dans leur crainte d'une opposition frontale avec l'OTAN qui remettrait en cause les coopérations militaires déjà tissées avec ses membres. Ainsi le Bélarus est-il engagé dans des projets de coopération, certes modestes, avec la Pologne et l'Ukraine d'un côté, la Lettonie et la Lituanie de l'autre. Minsk participe par ailleurs toujours au Traité sur les forces conventionnelles en Europe¹¹. Autres exemples : le Kazakhstan a conduit, en juin 2019, un exercice conjoint avec les Etats-Unis et l'OTAN, « Steppe Eagle » ; l'Arménie a participé en 2018 à des exercices communs avec la Géorgie dans le cadre du Partenariat pour la paix (« Noble Partner »), etc.

Le multilatéralisme apparaît comme un autre moyen de contrebalancer l'influence russe et de tirer profit d'une situation de pivot géopolitique. C'est en particulier le cas des Etats d'Asie centrale membres de l'Organisation de coopération de Shanghai. Créée en 2001 par la Russie, la Chine, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Kirghizstan et le Tadjikistan, rejoints en 2017 par l'Inde et le Pakistan, l'OCS a des activités qui sont principalement économiques et antiterroristes (lutte contre le séparatisme), mais qui présentent également un volet militaire (essentiellement des exercices conjoints, sans réelle interopérabilité). Pour les pays d'Asie centrale, l'OCS est un moyen de limiter l'influence de Moscou grâce à la coopération avec Pékin, sans toutefois tomber dans l'orbite de la Chine.

¹⁰ Le Bélarus et le Kazakhstan adoptent une position assez neutre et vague mais n'ont pas reconnu l'appartenance de la Crimée à la Fédération de Russie.

¹¹ Signé en 1990 entre les Etats membres du pacte de Varsovie et de l'OTAN, ce traité fixe une limite à chaque Etat européen signataire pour le niveau de ses équipements et armements conventionnels. La Russie a suspendu en 2007 sa participation à ce traité et l'a définitivement quitté en 2015.

Dans ce contexte, la Russie doit tenir compte des velléités d'autonomie de ses alliés et de leur souhait d'être considérés comme des partenaires à part entière. En 2015, décision a ainsi été prise d'instaurer une rotation au poste de secrétaire général de l'OTSC. En 2017, l'arménien Youri Khatchaturov a été nommé à cette fonction. Mais les compromis russes sont parfois paradoxalement facteurs de crispations entre alliés. Le retrait de Khatchaturov, embourbé dans une affaire judiciaire, a provoqué des tensions entre Erevan et Minsk qui se sont disputé le poste. La Russie doit aussi tenir compte des intérêts géostratégiques de ses alliés. C'est ainsi que le Premier ministre arménien a récemment soulevé l'épineuse question de la vente d'armes de la Russie et du Bélarus à l'Azerbaïdjan, avec lequel l'Arménie est en conflit au sujet du Haut-Karabakh¹².

*
* *

Moscou cherche à demeurer l'acteur sécuritaire majeur de la région, au prix de quelques compromis, en acceptant le jeu du multilatéralisme et en maintenant le dialogue avec certains de ses partenaires les plus autonomes (l'Ouzbékistan, le Turkménistan et l'Azerbaïdjan). L'usage répété de l'outil militaire pour faire avancer ses intérêts géopolitiques l'a en revanche vraisemblablement définitivement coupé de l'Ukraine, de la Géorgie et de la Moldavie. Cœur du dispositif mis en place, l'OTSC offre la possibilité à la Russie, même si elle doit compter avec les aspirations à plus de souveraineté de ses alliés, de s'assurer leur fidélité : la charte de l'organisation interdit à ses membres de rejoindre d'autres alliances militaires. La Russie parvient ce faisant, au prix de quelques concessions, à maintenir sa centralité stratégique, face à une OTAN qui, malgré sa supériorité technologique et capacitaire incontestée, est aujourd'hui politiquement fragilisée.

¹² Voir http://www.armenews.com/spip.php?page=article&id_article=19661

Pour citer ce chapitre : Sophie Momzikoff, « Alliances et coopérations sécuritaires au sein de l'espace postsoviétique », in A. de Tinguay (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2019/Les Etudes du CERI*, n° 247-248, février 2020 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Mobilisations orthodoxes en Géorgie : la politique par d'autres moyens *par Silvia Serrano*

Une crise politique majeure, qui a fragilisé le pouvoir et détérioré les relations avec la Russie, s'est ouverte le 20 juin 2019 en Géorgie. Des dizaines d'opposants sont descendus dans la rue pendant plusieurs jours pour protester contre ce qui leur paraissait être une provocation : Sergeï Gavrilov, un député communiste de la Douma russe, connu pour ses positions antigéorgiennes, avait prononcé un discours depuis le perchoir du Parlement géorgien en tant que président de l'assemblée générale de l'Assemblée interparlementaire sur l'orthodoxie. De nombreux observateurs ont découvert à cette occasion cette organisation née en 1994 en Grèce, ainsi que les arrangements improbables par lesquels son assemblée générale était présidée par un député russe communiste. Cet épisode témoigne de l'importance prise par l'orthodoxie dans la vie politique géorgienne et au niveau régional, mais aussi la difficulté à cerner le type de projet politique qu'elle sert.

Les liens entre orthodoxie et politique en Géorgie sont en général abordés à partir des institutions et des processus d'instrumentalisation de l'Eglise par le pouvoir ou l'inverse – la « symphonie byzantine »¹ – ou par un Etat tiers – la « main de Moscou ». Ces analyses ne permettent pas de comprendre la diversité ni l'instabilité des identités politiques qui se réalisent à travers l'orthodoxie. Notre objet est de mettre en lumière le caractère labile des relations entre religion et politique, en retraçant quelques-unes des articulations qui se sont nouées depuis les années 1990, parfois parallèlement, chacune engageant des acteurs, des modes de mobilisation, des formes organisationnelles et des rapports aux institutions politiques différents.

Le nationalisme orthodoxe

Comme dans de nombreux Etats anciennement socialistes, la religion a été mise au service de la construction nationale et étatique. L'une des plus vieilles Eglises autocéphales, l'Eglise orthodoxe de Géorgie (EOG), a joué un rôle clef à l'époque prémoderne dans la constitution puis la préservation d'une culture fortement différenciée dans un territoire où le géorgien était langue liturgique depuis le x^e siècle. A l'ère des nationalismes, elle a ainsi pu fournir des « ressources culturelles profondes »².

Incarnation de la nation, l'Eglise est au cœur de la légitimation de l'Etat. La canonisation, le 20 juillet 1987, de l'écrivain Ilia Tchavtchavadze, l'une des figures principales du nationalisme géorgien, a constitué un acte fondateur de la construction du nouvel Etat³. Après l'indépendance, les élites politiques et le patriarcat ont mis en scène leur convergence et contribué à la coproduction de l'Etat-Nation. Les présidents se font baptiser, prêtent serment

¹ Ce terme fait référence à la complémentarité entre l'empereur et le patriarche dans l'Empire byzantin.

² A. Smith, *Chosen Peoples*, New York, Oxford University Press, 2003.

³ Z. Andronik'ashvili, G. Maisuradze, « Sek'ularizatsia da sek'ularizatsiis bedi sakartveloshi » (La sécularisation et ses vicissitudes en Géorgie), in M. Ghaghanidze, G. Zedania, *Sek'ularizatsia : k'ontsep't'i da k'ont'ekst'ia* (Sécularisation : concept et contexte), Tbilissi, Editions de l'université d'Etat Ilia, 2009.

sur la Bible lors des cérémonies d'investiture, les fêtes religieuses deviennent des fêtes nationales. Acteurs politiques et religieux mettent leur imagination au service d'une intense activité d'invention de traditions. Des sympathisants de la formation de Mikheil Saakachvili ont conçu en 2004 un nouvel étendard à cinq croix à partir des blasons des héros médiévaux. Les architectes du patriarcat construisent de monumentales cathédrales au style néomédiéval qui redessinent les paysages urbains, comme la cathédrale de l'icône de la Vierge d'Ibérie en 2019. La carte imaginaire de l'Etat recouvre celle du territoire canonique qui englobe l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud. La crainte d'une mise en cause par l'Eglise russe du territoire canonique explique la grande prudence qu'a adoptée l'EOG après la reconnaissance de l'autocéphalie de l'Eglise ukrainienne par le patriarcat œcuménique en 2019.

Le renforcement symbolique de l'Etat se double d'un réarmement institutionnel et matériel de l'Eglise. Le principe de la séparation inscrit dans la Constitution a peu à peu été vidé de sa substance. Un « accord constitutionnel » signé en 2002 entre l'Etat et l'Eglise a accordé à cette dernière des privilèges importants et a facilité le transfert en toute opacité de biens nationalisés à l'époque soviétique. Sous Mikheil Saakachvili (2004-2012), les dotations du budget public à l'Eglise ont été multipliées par vingt. Quand l'Agence nationale pour les affaires religieuses a été créée en 2014, tous les membres en étaient orthodoxes, et son président nommé sur recommandation du catholicos, confirmant l'exclusion symbolique des minorités du corps national. Le Premier ministre alors en exercice, Giorgi Kvirikachvili, a mis publiquement en cause le sécularisme en 2017, en déclarant que « dans son sens classique », il ne convenait pas à la Géorgie où l'Eglise et l'Etat étaient « entremêlés »⁴.

Le moment populiste : orthodoxie populaire et contestation des élites

Une deuxième articulation entre religion et politique en Géorgie pourrait être qualifiée de populiste, dans le sens où elle introduit une polarisation entre peuple et élite et met en équivalence des revendications sans cohérence idéologique⁵.

Dans les années 1970, pour les dissidents, et notamment pour le plus connu d'entre eux, Zviad Gamsakhourdia, la promotion de l'orthodoxie s'accompagnait d'une critique de l'institution ecclésiastique, accusée de compromission avec les autorités. Ce potentiel oppositionnel s'est réactivé après l'accession à l'indépendance et a placé l'orthodoxie au cœur du dissensus politique. L'extrême labilité des usages contestataires de l'orthodoxie la rend disponible à des formes de mobilisations populaires qui, sans mettre en cause la dimension culturelle et nationale de la religion, se sont caractérisées par un rejet des institutions, y compris de l'institution ecclésiastique.

C'est ainsi qu'en avril 1999 se sont formés des rassemblements contre l'organisation d'une exposition de collections géorgiennes dans plusieurs musées des Etats-Unis. Les manifestants craignaient que si les icônes étaient envoyées à l'étranger, et plus particulièrement l'icône

⁴ Site officiel du gouvernement, consulté le 20 décembre 2017 (http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=462&info_id=62040).

⁵ E. Laclau, *La Raison populiste*, Le Seuil, 2008.

miraculeuse d'Antchiskhati, la Géorgie perde la protection que leur grâce lui confère. Durant plusieurs mois, des manifestants ont battu le pavé à Tbilissi, et la mobilisation s'est rapidement étendue à la province. Les autorités ont été *in fine* contraintes à rompre le contrat avec les musées étrangers en juillet 1999. Loin de mettre fin au conflit, cette mesure l'a transformé : un groupe né de la première campagne, « les paroissiens d'Antchiskhati », a poursuivi le combat, exigeant le « retour » à l'Eglise des icônes exposées dans les musées, contre l'avis de celle-ci. Les militants se sont installés durablement sous l'auvent du musée des Beaux-Arts, en plein centre de Tbilissi, réunissant une foule nombreuse à l'occasion des prières collectives et participant à des actions ponctuelles telles qu'une procession à la limite avec l'Abkhazie, ou la pérégrination d'icônes dans les communautés géorgiennes en diaspora⁶.

Les répertoires d'action, le profil des acteurs mobilisés et la nature des revendications présentent un contraste par rapport aux manifestations plus explicitement politiques. Les relations que les militants entretiennent avec l'Eglise sont ambiguës : elle est critiquée tout en étant le réceptacle d'attentes diffuses. De son côté, le patriarcat oscille entre soutien, rejets et tentatives de récupération au gré des circonstances. Si les participants ont été vilipendés comme « instrumentalisés », les hommes politiques qui souhaitaient rejoindre les manifestants ont été refoulés par la foule.

Ces mobilisations se caractérisent par l'absence de leader connu ou reconnu et par un faible niveau d'organisation. Les jeunes provinciaux à l'initiative de l'action sont retournés à l'anonymat une fois celle-ci finie et ont abandonné la politique. Les « paroissiens d'Antchiskhati » avaient pour chef de file un ancien *zviadiste* (partisan du premier président de la Géorgie indépendante, Zviad Gamsakhourdia) pâlot, aux ressources culturelles et sociales limitées. Ils réunissaient des sans-voix, des petites gens, des laissés-pour-compte des réformes libérales. La temporalité du mouvement en a constitué le trait le plus saillant. Le meeting s'est transformé en une occupation durable de l'espace public. L'auvent du musée s'est mué au fil des années en un lieu saint populaire, à mesure que copies d'icônes, images pieuses, fioles d'eau bénie, etc., s'y accumulaient.

A la revendication première – l'annulation des expositions – se sont peu à peu mêlés des slogans très divers, portant sur l'augmentation des prix de l'énergie, le contexte géopolitique ou le rachat du distributeur d'électricité par une entreprise états-unienne. Les demandes de transfert des icônes à l'Eglise se sont elles aussi accompagnées de demandes telles que la mention du groupe ethnique sur les papiers d'identité ou la réintégration des régions séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. En témoignant de leur attachement aux icônes, les manifestants ne se sont pas contentés d'allier geste politique et religieux, ils ont traduit dans le vocabulaire de l'orthodoxie des attentes politiques diffuses, hétérogènes, inégalement explicitées et qu'ils ne pouvaient alors exprimer dans l'espace politique institutionnel. L'orthodoxie a réintroduit des clivages internes à la nation. La constitution d'une identité populaire anti-élite et anti-institutionnelle l'a emporté sur les contenus idéologiques : parmi les activistes, certains ont ensuite rejoint les rangs du Mouvement national (la formation de Mikheil Saakashvili) lors de la « révolution des roses », d'autres l'opposition, ou encore quitté la politique.

⁶ S. Serrano, *Orthodoxie et politique en Géorgie post-soviétique*, Karthala, 2018.

De la religion aux valeurs

Une troisième articulation entre orthodoxie et politique porte sur la reformulation des débats publics en termes de croisade morale. Elle engage de nouvelles formes d'organisation et une relative stabilisation des contenus idéologiques sous l'influence de circulations transnationales.

Contrairement à ce que peuvent laisser croire les indicateurs signalant de très hauts niveaux de confiance dans l'Eglise, le message de cette dernière exerce une faible influence sur les pratiques sociales, comme en témoignent les taux élevés d'avortements, de divorces, ou la faible natalité. En s'érigeant spécialiste de la morale, elle espère peser sur une société géorgienne en réalité très sécularisée. Le thème des « valeurs » traditionnelles à protéger contre les menaces provenant d'un Occident décadent, sans être nouveau, devient central dans son discours public et s'enrichit de thématiques nouvelles. La famille est désormais explicitement définie comme l'union d'un homme, protecteur et pourvoyeur de revenus, et d'une femme lui devant obéissance, en charge du foyer et de l'éducation des enfants. L'avortement doit être interdit au nom du déclin démographique, mais la fécondation *in vitro* et la gestation pour autrui également. Cette nouvelle rhétorique accorde une place obsessionnelle à la théorie du genre et à l'homosexualité, quitte à exposer le patriarcat lui-même à des scandales. Par ses dénonciations du « péché sodomite », le catholicos valide l'activisme anti-LGBT. Le patriarcat n'a pas condamné, par exemple, la participation de prêtres aux attaques contre les participants à la Journée internationale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie, le 17 juin 2013 ; il les a même légitimées en instaurant l'année suivante à la même date une Journée de la pureté familiale, et en s'associant depuis aux demandes d'interdiction de la Gay Pride à Tbilissi.

A la différence des mobilisations décrites plus haut, le cadrage cognitif en matière de valeurs est le fait d'entrepreneurs politiques organisés, qu'il s'agisse d'organisations dépendantes du patriarcat – comme l'organisation de la jeunesse, les Davitianni –, de formations politiques ou d'organisations de la société civile qui se sont multipliées après la guerre russo-géorgienne de 2008. Vétérans d'Afghanistan, des guerres des années 1990, retraités des structures de force nostalgiques de la grandeur soviétique – réunis dans l'Alliance des patriotes –, diaspora et hommes d'affaires enrichis en Russie ou transfuges déçus d'anciens mouvements proches de Saakachvili se retrouvent désormais autour de la bannière orthodoxe, rejoints par des groupes néofascistes, comme la Marche géorgienne.

Derrière des groupuscules en constante réorganisation et très actifs sur les réseaux sociaux, on trouve les mêmes hommes dans les campagnes contre l'avortement, pour l'interdiction des événements culturels ou de la « propagande » de l'homosexualité, mais aussi au service d'autres causes comme la lutte contre l'immigration musulmane. Ils se battent sur le terrain législatif ou recourent à l'intimidation physique. L'un d'entre eux, Lévan Vassadzé, promettait ainsi en juin 2019 d'organiser des « brigades citoyennes » capables d'en découdre avec les « chiens globalistes » qui détruisent la culture géorgienne⁷. De fait, les cinéphiles désireux

⁷ C. Pushaw, « Don't underestimate the threat of Georgia's "knight in shining armour" », *New Europe*, 18 juin 2019, https://www.neweurope.eu/article/dont-underestimate-the-threat-of-georgias-knight-in-shiningarmour/?fbclid=IwAR09kcLrqDp_k9GO3GPf7c6oGI5tx88RWDjcIStuUKDGaIWAKYfuFFni9eM, consulté le 15 novembre 2019.

d'assister en novembre 2019 à la première de *Et puis nous danserons*, le film d'un réalisateur suédois d'origine géorgienne, ont dû s'armer de courage : les six cinémas de Tbilissi et Batoumi qui le projetaient ont été la cible de groupes violents se réclamant de l'orthodoxie et pour qui les amours naissantes entre deux membres d'une troupe de danse folklorique géorgienne revêtaient un caractère quasi blasphématoire. La police envoyée pour protéger les spectateurs a fait preuve d'un zèle limité et plusieurs d'entre eux ont été blessés.

En raison des liens attestés avec la Russie, ces campagnes sont imputées par leurs contempteurs à l'influence de Moscou. La défense des valeurs traditionnelles s'inscrit pourtant dans un mouvement plus vaste né de la convergence entre différents acteurs, dont l'Eglise orthodoxe russe, qui s'érigent en « entrepreneurs moraux »⁸, ont un champ d'action transnational et parviennent à mobiliser dans plusieurs pays autour de propositions identiques : demande d'inscription dans la Constitution de l'interdiction des mariages de même sexe (comme en Roumanie ou en Arménie, par exemple), loi sur l'atteinte aux sentiments de croyants (comme en Russie), etc. Levan Vassadzé représente bien ces acteurs insérés dans un espace globalisé : homme d'affaires enrichi en Russie, il est aussi parfaitement anglophone et bon connaisseur des milieux néoconservateurs états-uniens. Il peut se faire le défenseur de l'Eglise et de la tradition géorgiennes, participer au mouvement eurasiste d'Alexandre Douguine dont il est un proche, entretenir des liens étroits avec des chrétiens évangéliques états-uniens comme Pat Robertson et avoir organisé en 2016 le World Congress of Families à Tbilissi.

L'orthodoxie participe au niveau local d'un populisme néoconservateur chrétien transnational. Dans cet espace, les circulations ne se font pas à sens unique et peuvent échapper à leurs promoteurs : ainsi, le tueur de l'attentat de la mosquée de Christchurch, en mars 2019, avait inscrit sur ses armes les noms des rois David le Constructeur et David Soslan, deux héros du panthéon national géorgien.

Le cadrage du débat public autour des valeurs structure désormais la scène politique géorgienne où s'opposent les « traditionnalistes » et les « libéraux ». Il se focalise à dessein sur les sujets les plus clivants et exacerbe les polarisations. L'un des effets est de mettre au second plan les questions économiques et sociales et, dans une moindre mesure, les options de politique étrangère, sur lesquelles les divergences entre le parti au pouvoir et l'opposition sont beaucoup moins claires. Quant à l'Eglise, si la défense des valeurs lui permet de négocier une place centrale dans la vie publique, elle est elle-même traversée par les dissensions politiques et s'expose à des accusations inédites. A la sortie de la dernière réunion du synode, en octobre 2019, un hiérarque a ainsi accusé, devant des journalistes sidérés, le catholicos-patriarche d'être lui-même coupable de « pédérastie ».

⁸ K. Stoeckl, « The Russian Orthodox Church as moral norm entrepreneur », *Religion, State & Society*, Vol. 44, n° 2, 2016, pp. 132-151.

Table des cartes, figures et tableaux

Cartes

Carte 1. L'Eurasie	p. 5
Carte 2. La Moldavie	p. 28
Carte 3. Les cinq Républiques d'Asie centrale	p. 34
Carte 4. Les nouveaux projets ferroviaires en Russie	p. 41
Carte 5. Russie : de nouveaux réseaux tournés vers l'international	p. 43

Tableaux

Tableau 1. Taux de croissance annuels moyens du PIB avant et après la crise financière	p. 55
Tableau 2. Les principales organisations à dimension sécuritaire de l'espace postsoviétique	p. 62

Figures

Figure 1. Chronologie des accords de maîtrise des armements bilatéraux	p. 15
Figure 2. Projection de population d'âge actif (20-64 ans) de la Fédération de Russie, d'après l'ONU	p. 46
Figure 3. Evolution du solde migratoire et du solde naturel de 1997 à 2018 en Fédération de Russie	p. 49
Figure 4. Evolution des flux migratoires officiels de 1997 à 2018 en Fédération de Russie	p. 50
Figure 5. Solde migratoire du point de vue de la Russie avec les 5 principaux pays contributeurs	p. 51
Figure 6. Flux entrants en Russie en provenance des 4 premiers pays contributeurs	p. 51
Figure 7. Flux sortants de Russie vers l'Arménie, le Kazakhstan, le Tadjikistan et l'Ukraine	p. 52
Figure 8. Composition des exportations en 2018	p. 56
Figure 9. Production et exportation de céréales par la Russie entre 2006/2007 et 2018/2019	p. 58
Figure 10. Dépenses militaires des membres de l'OTSC en 2018	p. 63
Figure 11. Forces armées d'active	p. 64
Figure 12. Part des dépenses de défense dans le budget total des Etats membres de l'OTSC en 2018	p. 65