

LES ÉTUDES DU CERI

N° 254-255 - février 2021

REGARDS SUR L'EURASIE L'ANNÉE POLITIQUE 2020

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 2020/Les Etudes du CERI*, n° 254-255, février 2021 [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.

Pierre Andrieu est ancien ambassadeur au Tadjikistan, en Moldavie, pour le Partenariat oriental et la Mer Noire, ancien co-président français du groupe de Minsk. Il enseigne à Sciences Po Paris et à l'Inalco.

Olga Belova est maîtresse de conférences au département d'études slaves de l'Université Bordeaux Montaigne et chercheuse au Centre d'études des mondes moderne et contemporain (CEMMC).

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

Clémentine Fauconnier est maîtresse de conférences à l'Université de Haute-Alsace, membre de Sociétés, acteurs, gouvernement en Europe (SAGE, UMR 7363).

Sergeï Guriev est économiste, ancien économiste en chef de la BERD, professeur à Sciences Po Paris.

Marie-Hélène Mandrillon est ingénieure CNRS au Centre d'études des mondes russe, caucasien et centre-européen (CERCEC) de l'Ecole des hautes études en sciences sociales (CNRS/EHESS).

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

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, documentaliste et cartographe (CERI-Sciences Po) 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
♦CEI : Communauté des Etats indépendants
♦OCS : Organisation de coopération de Shanghai
♦OGM : organisme génétiquement modifié
♦OMC : Organisation mondiale du commerce
♦ONG : Organisation non gouvernementale
♦OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

♦OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique Nord
♦OTSC : Organisation du traité de sécurité collective
♦PIB : Produit intérieur brut
♦PNB : Produit national brut
♦UE : Union européenne
♦UEE : Union économique eurasiennne

N. B. : Sauf mention, les adresses des sites internet citées dans ce volume ont été vérifiées en janvier 2021

Table des matières

Introduction	
Le moment Covid-19 : vers une accélération des redéfinitions en Eurasie ? <i>par Anne de Tinguy</i>	<i>p. 4</i>
Première partie – L'Eurasie dans l'actualité	
Ce que révèle la pandémie de Covid-19 du fonctionnement des Etats postsoviétiques. L'exemple de la Russie et du Bélarus <i>par Clémentine Fauconnier</i>	<i>p. 17</i>
Ce qui a changé en Russie et au Bélarus en 2020 <i>par Sergeï Guriev</i>	<i>p. 22</i>
L'impact de la crise politique au Bélarus sur ses relations avec la Russie <i>par Olga Belova</i>	<i>p. 28</i>
Troisième guerre du Haut-Karabakh : un nouveau front russo-turc <i>par Gaïdz Minassian</i>	<i>p. 34</i>
L'impact de la pandémie de Covid-19 sur les équilibres internationaux au sein de l'Eurasie <i>par Pierre Andrieu</i>	<i>p. 41</i>
Deuxième partie – L'Eurasie en perspective	
Facteurs et limites du retour de la superpuissance agricole russe <i>par Caroline Dufy</i>	<i>p. 48</i>
La fonte du pergélisol dans l'Arctique russe : un tremblement de terre au ralenti ? <i>par Marie-Hélène Mandrillon</i>	<i>p. 54</i>
Table des cartes, figures et tableaux	<i>p. 60</i>

Le moment Covid-19¹ : vers une accélération des redéfinitions en Eurasie ?

Anne de Tinguy

Le 23 mars 2020, Antonio Guterres appelait à « un cessez-le-feu immédiat partout dans le monde », pour faire face à « la furie » de la Covid-19. Dans l'espace postsoviétique, la requête du secrétaire général des Nations unies n'a guère été entendue. La pandémie a favorisé plus qu'elle n'a arrêté la brutalité, qui a été sanitaire mais aussi interétatique, politique et environnementale. Frappée par cette violence, l'Eurasie a aussi été traversée par de spectaculaires mouvements contestataires. Ces phénomènes s'inscrivent dans un processus de sortie du postsoviétisme que la Covid-19 pourrait avoir accéléré².

Un moment de grande violence

A des degrés divers, les Etats de l'Eurasie, dont les systèmes de santé sont, sauf exception, peu développés³, ont tous été sévèrement affectés par la pandémie. Début 2021, la Russie est le quatrième pays du monde le plus touché en terme de contamination (3,3 millions de personnes infectées). L'Ukraine est, après la Russie, le pays de la région qui enregistre les nombres de cas recensés (1,1 million) et de décès (20 600) les plus importants. L'Arménie (162 000 cas), la Moldavie (149 000 cas) et la Géorgie (239 000 cas) sont les plus affectés par rapport à l'importance de leur population. Après une première vague qui dans la plupart de ces pays est restée modérée, tous en connaissent une deuxième depuis l'automne 2020 qui est plus forte, voire beaucoup plus forte : la Russie a connu un pic de 29 500 cas le 24 décembre, l'Ukraine de 16 600 le 28 novembre, la Géorgie de 5 400 le 5 décembre, l'Arménie de 2 470 le 7 novembre, la Moldavie de 1 760 le 9 décembre, l'Azerbaïdjan de 4 400 le 13 décembre, le Bélarus de 1 970 le 12 décembre⁴. Et dans plusieurs de ces Etats, les données officielles semblent en deçà de la réalité : en Russie, les chiffres concernant la surmortalité comparée de janvier à novembre 2019 et 2020, publiés en décembre, font apparaître un bilan quatre fois plus important (185 000 décès) que celui transmis aux

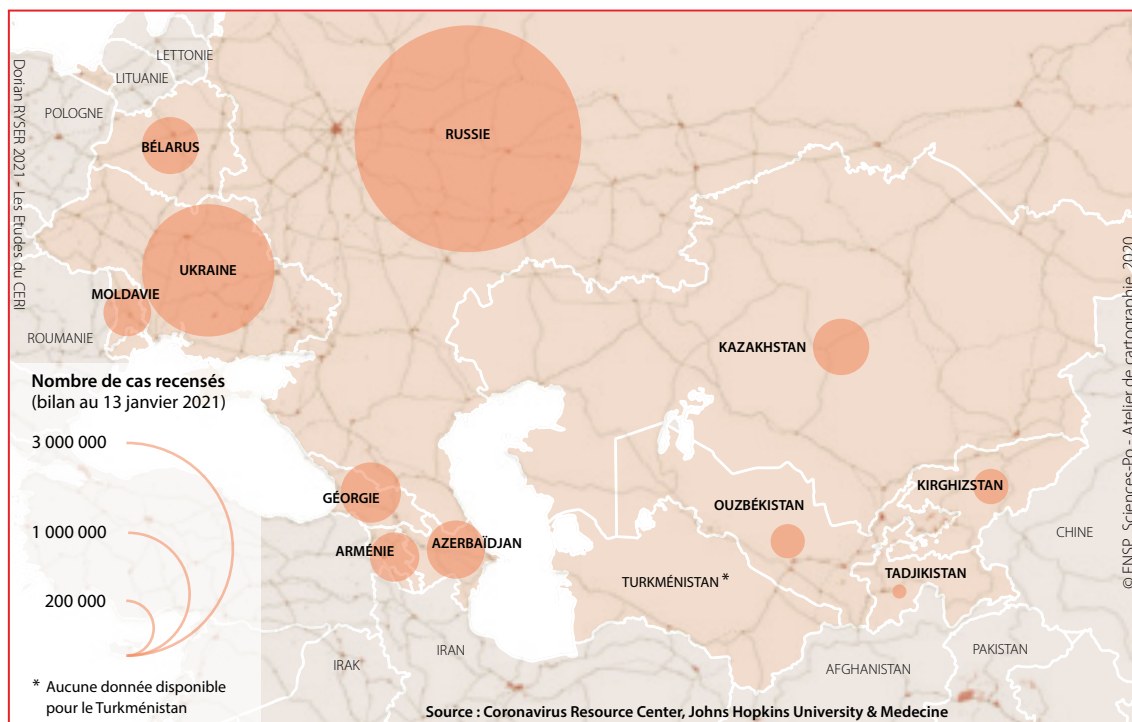
¹ Expression de Karoline Postel-Vinay dans « Les récits de l'incertitude planétaire : discordance ou pluralisme ? », in Marc Lazar, Guillaume Plantin, Xavier Ragot (dir.), *Le monde d'aujourd'hui. Les sciences sociales au temps de la Covid*, Presses de Sciences Po, 2020.

² Sur la sortie du postsoviétisme, voir Anne de Tinguy, « Le postsoviétisme à nouveau contesté », in A. de Tinguy, *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2018/Les Etudes du CERI*, n° 241-242, février 2019, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude

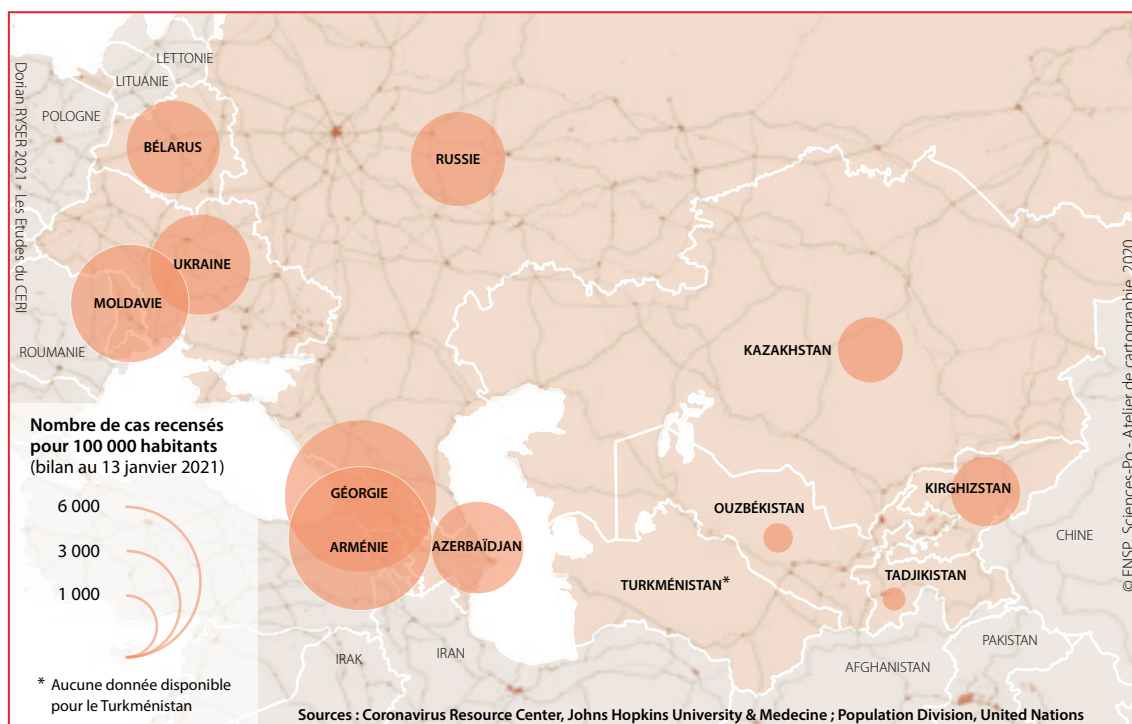
³ Voir Sophie Hohmann, « Le bilan mitigé des réformes des systèmes de santé dans les pays sud-eurasiens », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2018*, op. cit.

⁴ Données publiées par l'Université Johns Hopkins, dernière consultation en date le 10 janvier 2021 ; voir aussi UNFPA (Fonds des Nations unies pour la population), 11 novembre 2020.

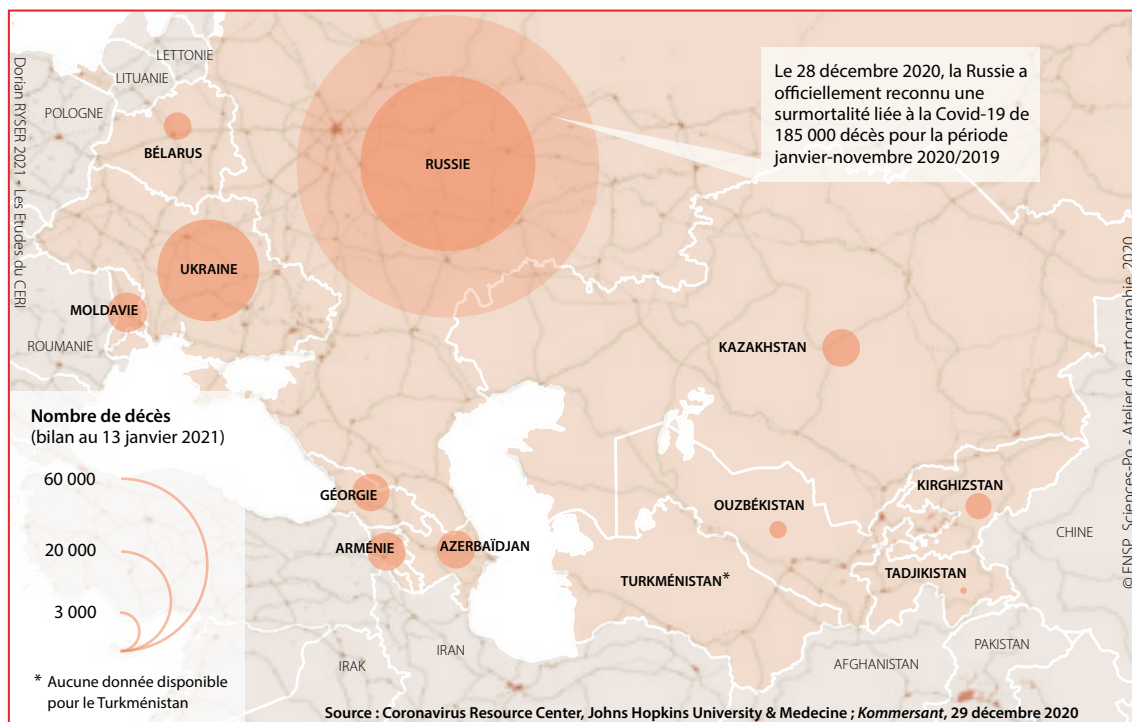
Carte 1
Nombre de cas de Covid-19 recensés en 2020 en Eurasie



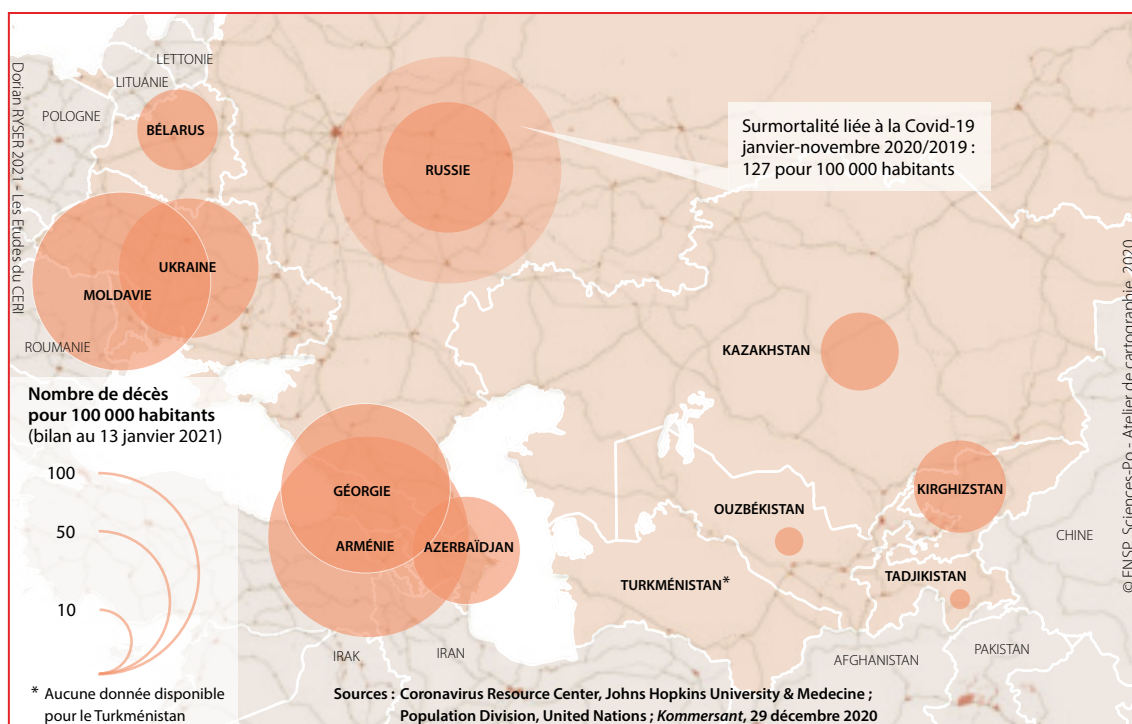
Carte 2
Nombre de cas de Covid-19 pour 100 000 habitants recensés en 2020 en Eurasie



Carte 3
Nombre de décès dus à la Covid-19 en Eurasie en 2020



Carte 4
Nombre de décès dus à la Covid-19 pour 100 000 habitants en 2020 en Eurasie



organismes internationaux (43 000 au 6 décembre)⁵. Dans d'autres Etats, les cas de « pneumonies » et d'infections respiratoires sont en forte augmentation : ainsi au Kazakhstan et au Turkménistan, où la Covid n'est officiellement pas présente. A l'exception du Bélarus, du Turkménistan et un temps du Tadjikistan qui sont restés dans le déni, les Etats de l'Eurasie ont tous mis en place des mesures restrictives, mais en menant des politiques qui en ont limité la portée. En Russie, leur efficacité a été freinée par la faiblesse du soutien économique mis en place et par une gestion décentralisée à laquelle les régions n'étaient pour la plupart pas préparées⁶. En Ukraine, elle l'a été entre autre par le retour des nombreux nationaux qui travaillent en Europe.

La pandémie n'a ni empêché les conflits ni favorisé le règlement de ceux qui étaient en cours. Le 27 septembre, la tension au Haut-Karabakh, territoire dont l'Arménie et l'Azerbaïdjan se disputent la souveraineté depuis des générations, a dégénéré pour la troisième fois depuis l'effondrement de l'URSS en une guerre meurtrière. Animés par une volonté de revanche soigneusement entretenue par le pouvoir depuis la défaite subie en 1994, et forts de la supériorité militaire de leur pays acquise ces dernières années grâce à une active modernisation de leurs forces armées, les Azerbaïdjanais ont tiré les conséquences de l'impossibilité d'obtenir des résultats par la voie diplomatique. Cette troisième guerre, qui a fait de part et d'autre des milliers de victimes, s'est achevée dans la nuit du 9 au 10 novembre par un accord de cessez-le-feu, conclu comme en 1994 sous l'égide de Moscou, qui prévoit une cessation des hostilités sur les positions occupées par les forces armées. L'Azerbaïdjan récupère une grande partie des territoires perdus en 1994 au bénéfice de l'Arménie, qui essuie vingt-six ans plus tard une terrible défaite.

L'Asie centrale est elle aussi secouée, dans une moindre mesure, par des litiges qui sont frontaliers. Le 31 mai, dans la vallée de Ferghana, où les conflits restent récurrents en dépit d'accords récents entre l'Ouzbékistan et le Kirghizstan, un différend sur l'accès à une source d'eau a tourné, à la frontière entre ces deux pays, en affrontements qui ont fait plusieurs dizaines de blessés⁷. Quelques jours auparavant, d'autres incidents avaient eu lieu à la frontière entre le Tadjikistan et le Kirghizstan.

Parmi les autres conflits non résolus de l'espace postsoviétique, celui du Donbass, qui pèse lourdement sur les relations internationales en Eurasie et en Europe, est celui qui avait suscité les espoirs de règlement les plus forts : le président ukrainien Zelensky avait en effet été élu en avril 2019 sur une promesse de retour à la paix. Ces espoirs ne se sont pas concrétisés. Les négociations en format Normandie (Ukraine, Russie, France, Allemagne), relancées à Paris le 9 décembre 2019, ont débouché en avril sur un troisième échange de prisonniers et en juillet sur un accord de cessez-le-feu qui, en dépit de multiples violations, a permis de faire baisser le niveau de violence. Mais les positions russes et ukrainiennes

⁵ *Kommersant*, 29 décembre 2020, <https://www.kommersant.ru/doc/4637002> ; et interview d'Alexeï Rakcha dans *Nastoiachchee Vremia*, 8 juillet 2020 (en russe), <https://www.currenttime.tv/a/uvolili-rakshu/30713688.html>.

⁶ Jolanta Darczewska, « Coronavirus test for military organization in Russia », *OSW Commentary*, n° 351, 16 septembre 2020.

⁷ *Novostan*, 1^{er} juin 2020.

demeurant irréconciliables, le conflit reste entier. En mars, la création d'un « conseil consultatif » au sein duquel siègeraient les dirigeants des deux Républiques séparatistes, ainsi reconnus pour la première fois comme des interlocuteurs légitimes, a suscité en Ukraine de si fortes oppositions que le projet a de fait été abandonné par Kiev⁸. La Russie ne manifestant aucune intention d'infléchir sa politique, et la marge de manœuvre dont dispose Volodymyr Zelensky étant affaiblie par la chute de sa popularité et par le fait que les priorités des Ukrainiens sont aujourd'hui économiques, fin 2020, les perspectives de sortie de crise paraissaient faibles⁹.

L'année a en outre été marquée, en particulier en Russie et au Bélarus, par de nouvelles flambées de violence politique. En Russie, l'empoisonnement d'Alexeï Navalny, opposant de premier plan qui est depuis des années le moteur de l'opposition antisystème, le contrôle croissant du champ politique et la répression, l'immolation par le feu de la journaliste Irina Slavina, l'aide économique limitée apportée à la population pour faire face à la Covid-19 alors que Moscou dispose du Fonds national de bien-être qui lui aurait permis d'être généreux et ce faisant de limiter le nombre de morts, sont l'expression de ce que le politiste Andreï Kolesnikov désigne comme une « guerre entre l'Etat et la société civile »¹⁰.

L'empoisonnement le 20 août d'Alexeï Navalny, qui vient après d'autres assassinats ou tentatives d'assassinat d'opposants politiques (Boris Nemtsov à Moscou en 2015) et d'anciens membres des services de sécurité (Alexandre Litvinenko en 2006 et Sergueï Skripal en 2018 en Grande Bretagne), « s'inscrit, souligne Clémentine Fauconnier dans ce volume, dans la continuité d'un harcèlement quasi constant » des opposants au régime de Vladimir Poutine. L'utilisation du novitchok, puissant agent innervant conçu à des fins militaires, renvoie en effet à l'Etat russe dont l'implication a été confirmée le 14 décembre par l'enquête menée par le site d'investigation Bellingcat et *The Insider*, en coopération avec *Der Spiegel* et CNN.

Cette tragédie s'est produite dans un contexte de réforme constitutionnelle qui modifie en profondeur la loi fondamentale de 1993. Son ampleur, la rapidité de son adoption (annoncée en janvier 2020, elle a été entérinée le 1^{er} juillet par un « vote populaire »), la levée du confinement avant cette consultation à un moment où l'épidémie continuait d'être forte dans le pays, suggèrent, estime Sergeï Guriev dans les pages qui suivent, que la priorité n'était pas alors pour le pouvoir la gestion de la Covid-19, mais cette réforme qui permettra à Vladimir Poutine de se représenter en 2024, à la fin de son actuel mandat, et de renforcer les pouvoirs présidentiels.

⁸ Leonid Litra, Alyona Getmanchuk, « One year of Zelensky's presidency. One step forward, one step back », *Russie.Nei.Reports*, n° 33, Ifri, octobre 2020, p. 10, <https://www.ifri.org/fr/publications/etudes-de-lifri/russieneireports/one-year-zelenskys-presidency-one-step-forward-one> ; Konstantin Skorkin, « Russia and Ukraine in the age of coronavirus », Carnegie Moscow Center, 8 juillet 2020, <https://carnegie.ru/2020/07/08/russia-and-ukraine-in-age-of-coronavirus-pub-81899>.

⁹ Enquête menée en octobre 2020 par l'Institut international de sociologie de Kiev, « Socio-political moods of the population of Ukraine : October 2020 », novembre 2020, https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20201011_soc-politic/polit_orient_oct%202020.pdf.

¹⁰ Andreï Kolesnikov « Russia's permanent revolution of dignity », Carnegie Moscow Center, 31 juillet 2020.

Au Bélarus, où le président Loukachenko a mis en place un régime autoritaire et répressif, la violence domine une fois de plus la vie politique. Au printemps, avant les élections présidentielles du 9 août auxquelles il se présentait pour la sixième fois, il a fait arrêter ses principaux opposants ou invalider leur candidature. Le 9 août, il était réélu avec 80 % des voix. Un résultat immédiatement contesté par l'opposition conduite par Svetlana Tikhanovskaia, puis par l'OSCE qui a dénoncé des élections « ni transparentes ni libres ni justes » et « les violations massives et systématiques des droits de l'homme » commises par les forces de sécurité en réponse à des manifestations pacifiques¹¹. Le pouvoir a réagi à ces contestations par une répression qui a fait plusieurs morts et de nombreux blessés, il a refusé tout dialogue avec les contestataires qui ne sont selon lui que des « marionnettes » à la solde de l'étranger, licencié les grévistes et tenté de bloquer toute parole qui n'était pas celle des médias officiels¹².

A ces violences sanitaires et politiques s'en ajoutent d'autres, environnementales, en particulier en Asie centrale et en Russie. En mai 2020, des événements météorologiques extrêmes ont provoqué inondations et coulées de boue qui ont ravagé plusieurs villages au Tadjikistan. Le même mois, à Sardoba en Ouzbékistan, la rupture d'un barrage après de violents orages a entraîné de fortes inondations, quatre décès et l'évacuation de plus de 100 000 personnes. L'Arctique russe est lui aussi confronté à des phénomènes climatiques, analysés dans ce volume par Marie-Hélène Mandrillon, qui se sont sérieusement aggravés depuis 2019. De juin à septembre, comme en 2019, des incendies d'une ampleur inédite ont ravagé des régions entières. Le 29 mai, l'aggravation de la fonte du pergélisol a provoqué à Norilsk la fuite de 20 000 tonnes de diesel qui ont gravement pollué deux rivières. Cette terrible « marée rouge » est un signal d'alarme : le pergélisol couvrant les deux tiers du territoire russe, l'affaissement du sol et les mouvements de terrain qui résultent de sa fonte risquent d'ébranler une grande partie des infrastructures construites dans l'Arctique russe¹³.

Un moment de vitalité des sociétés civiles

Ces violences ont provoqué de vigoureuses réactions. Dans plusieurs des Etats de l'Eurasie, contestant des résultats électoraux ou des décisions prises par le pouvoir, ou affirmant par leur vote leur volonté de changement, les populations se sont montrées déterminées à se faire entendre. Pour s'imposer, beaucoup ont eu recours à des manifestations de rue, une forme et un instrument de contestation qui, dans cette région, sont souvent plus efficaces que les actions parlementaires du fait de la faiblesse des institutions politiques.

¹¹ Rapport de l'OSCE (Office for Democratic Institutions and Human Rights) n°358/2020, 5 novembre 2020, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/b/469539.pdf>.

¹² Anaïs Marin, « Statement on the situation of human rights in Belarus », Haut-Commissariat pour les droits de l'homme des Nations unies, 4 septembre 2020, <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26212&LangID=F>.

¹³ Cyrus Newlin, Heather Conley, « Climate change will reshape Russia », CSIS, 13 janvier 2021, <https://www.csis.org/analysis/climate-change-will-reshape-russia>.

Au Bélarus, les fraudes électorales d'août ont déclenché un mouvement de révolte comparable aux « révolutions de couleur » qui ont éclaté en Géorgie en 2003, en Ukraine en 2004 puis en 2013-2014, au Kirghizstan en 2005 et en 2010, en Arménie en 2018, et aux contestations qui se sont développées en Russie en 2011-2012. A plusieurs reprises, les Bélarusses se sont déjà mobilisés, pour contester les résultats des élections présidentielles (en 2010) ou pour défendre leur patrimoine et leurs conditions de vie. Mais la rébellion qui a éclaté en août est d'une ampleur et d'une durée inédites. Spontanée et pacifique, attisée par l'insouciance du pouvoir face à la pandémie, par l'ampleur des mensonges véhiculés par les médias officiels mis en lumière par les réseaux sociaux et par la violence de la répression qui suscite dans le pays une vive indignation, elle s'est répandue sur tout le territoire et a duré des mois¹⁴. Comme en Arménie en 2018, elle n'a pas de dimension géopolitique ou anti-russe : les contestataires ne remettent en question ni l'alliance avec la Russie, ni l'adhésion à l'UEE et à l'OTSC. Ce qu'ils réclament, c'est le respect de leur vote, des élections libres, la libération des prisonniers politiques et la fin de la répression. Leur volonté de renouveau est symbolisée par Svetlana Tikhanovskaia dont l'ambition n'est pas de prendre le pouvoir, mais de gagner les élections pour en organiser de nouvelles qui soient libres et justes¹⁵. Fin 2020, les perspectives d'une alternance politique étaient incertaines, mais un retour durable au *statu quo ante* paraissait improbable.

En Géorgie et au Kirghizstan, ce sont aussi des scrutins qui ont suscité de fortes réactions populaires. En Géorgie, les élections législatives des 31 octobre et 21 novembre ont confirmé que le processus de démocratisation dans lequel le pays est engagé depuis plusieurs années reste ardu. La victoire du Rêve géorgien, le parti au pouvoir depuis 2012, a immédiatement été contestée par l'opposition, notamment conduite par Mikheil Saakashvili, l'ancien président en exil en Ukraine depuis 2013, que le président Zelensky a nommé en mai chef du comité exécutif du Conseil national de la réforme. Estimant illégitimes les résultats du premier tour, les partis d'opposition ont boycotté le second, puis refusé de siéger au Parlement. Fin 2020, les négociations entre les différentes parties avec la médiation des Etats-Unis et de l'Union européenne ne donnant aucun résultat, la situation était dans l'impasse.

A l'automne, le Kirghizstan était pour la troisième fois de son histoire postsoviétique en proie à une crise politique grave. C'est la seule des cinq Républiques d'Asie centrale à ne pas s'être dotée d'un régime politique autoritaire, et depuis 1991 sa trajectoire politique est singulière, marquée par des révolutions en 2005 et en 2010 qui ont entraîné la chute des présidents en place, et par une instabilité politique récurrente¹⁶. En 2020, dans ce pays

¹⁴ Alexandra Goujon, Ioulia Shukan, « L'aveuglement du président biélorusse révèle sa profonde rupture avec la société qu'il prétend incarner », *Le Monde*, 19 août 2020 ; Olga Onuch, « Belarus rises : Four months and counting », *ZOIS Spotlight*, 46/20, 16 décembre 2020, <https://en.zois-berlin.de/publications/zois-spotlight-2020/belarus-rises-four-months-and-counting/?L=0>.

¹⁵ Chatham House, *Belarussians views on the political crisis. Results of a survey conducted in the end of September 2020*, <https://drive.google.com/file/d/13fE7DljWNoNFIdscZK9g5MmjW0VemlyW/view>, et <https://www.chathamhouse.org/2020/10/what-belarusians-think-about-their-countrys-crisis>.

¹⁶ Catherine Poujol, « Les systèmes politiques en Asie centrale, vingt-huit ans après la fin de l'URSS », in Anne de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2019/Les Etudes du CERI*, n° 247-248, <https://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude.html>.²

d'une grande pauvreté, la crise, déclenchée par les résultats immédiatement contestés des élections législatives du 4 octobre et une fois de plus liée à la rivalité traditionnelle des élites du nord et du sud de l'Etat, a été avivée par les fortes tensions socioéconomiques provoquées par la pandémie de Covid-19. A l'appel de plusieurs partis politiques, des milliers de manifestants sont descendus dans la rue, envahissant des bâtiments officiels et libérant plusieurs leaders de l'opposition emprisonnés, dont Sadyr Japarov, le nouvel homme fort du régime. La pression populaire a provoqué la démission du Premier ministre et du président Jeenbekov, l'annulation des résultats du scrutin du 4 octobre et la convocation de nouvelles élections présidentielles le 10 janvier 2021¹⁷.

En Russie aussi, la dégradation de la situation socioéconomique a contribué à l'émergence de contestations populaires. A Khabarovsk, l'arrestation le 9 juillet du gouverneur Fourgal a précipité dans la rue pendant plusieurs semaines des dizaines de milliers de personnes¹⁸. Les Russes sont déjà maintes fois descendus dans la rue. Au cours des deux dernières années, ils ont manifesté pour protester contre la construction d'une cathédrale à Ekaterinbourg et contre celle d'une usine de déchets à Shiyes dans la région d'Arkhangelsk, contre l'arrestation du journaliste Ivan Golunov, contre un projet minier au Bachkortostan... A Khabarovsk, si les manifestants soutenaient leur gouverneur, ils ont aussi exprimé leur colère et leurs frustrations face à un pouvoir central qu'ils rendent responsable de leurs difficultés¹⁹.

Cette contestation n'émane pas d'opposants politiques, mais d'une société civile qui veut voir respecter ses droits fondamentaux. Elle devient très vite un mouvement politique qui met en cause l'autorité de Moscou. La faible réaction populaire à l'empoisonnement d'Alexeï Navalny questionne la réalité d'une société civile en Russie. Mais le fait que les Russes interrogés fin septembre par le Centre Levada aient été 33 % à estimer qu'il avait été « délibérément empoisonné », et qu'ils soient nombreux à porter un regard positif sur les contestations à Khabarovsk (en octobre, ils n'étaient que 14 % à en avoir une opinion négative) est révélateur de l'évolution des rapports gouvernants-gouvernés²⁰.

En Moldavie, un des cinq pays qualifiés par l'ONG Freedom House de « partiellement libre », les élections présidentielles du 15 novembre, remportées à une large majorité par Maia Sandu, leader d'un parti pro-européen, ont confirmé l'existence dans ce pays d'une société civile et d'une démocratie électorale. L'alternance est en effet le fruit d'une trajectoire sociopolitique tourmentée marquée ces dernières années par de spectaculaires affaires de corruption et par la main mise sur les structures de l'Etat de l'oligarque Vlad Plahotniuc.

¹⁷ Mariusz Marszewski, Krzysztof Strachota, « Kyrgyzstan in the aftermath of revolution », *OSW Commentary*, n° 359, 29 octobre 2020.

¹⁸ Voir les chapitres de Clémentine Fauconnier et Sergeï Guriev dans ce volume.

¹⁹ Andreï Kolesnikov, « Protests in Russia : Between civil society and political opposition », Carnegie Moscow Center, 9 novembre 2020, <https://carnegie.ru/2020/11/09/protests-in-russia-between-civil-society-and-political-opposition-pub-83211> ; Andreï Kolesnikov, Denis Volkov, « Putin, unlimited ? Challenges to Russia's regime after the reset of presidential terms », Carnegie Moscow Center, 9 décembre 2020, <https://carnegie.ru/commentary/83413>.

²⁰ Enquêtes du Centre Levada publiées le 2 octobre et le 5 novembre 2020, <https://www.levada.ru/2020/10/02/aleksej-navalnyj-otnoshenie-i-otravlenie/> et <https://www.levada.ru/2020/11/05/protesty-v-habarovskom-krae-i-belarusi/>.

Le 15 novembre, les électeurs ont sanctionné le président Dodon auquel ils reprochaient de n'avoir pas su contenir la pandémie et d'avoir laissé la corruption se développer, plébiscitant l'ancienne Première ministre, porteuse d'un ambitieux programme de réforme de l'appareil de l'Etat, de lutte contre la corruption et contre la pauvreté, et de mise en place d'un Etat de droit.

Un moment charnière ?

Ces différents événements, qui conduisent à s'interroger sur la stratégie adoptée par la Russie, mettent en évidence deux phénomènes qui ne sont pas nouveaux, mais auxquels la pandémie a donné un nouvel élan : le poids des peuples ainsi que l'ouverture et la fragmentation de la région. Dans un contexte international lourd d'incertitudes, ces derniers contribuent, à des degrés pour l'heure difficiles à préciser, à la sortie du postsoviétisme.

Les révolutions qui ont éclaté au fil du temps en Ukraine, en Géorgie, au Kirghizstan et en Arménie, et les contestations qui se sont développées cette année dans plusieurs pays, ont toutes pour origine la détermination d'une partie de leurs populations à devenir acteurs de leur destin. Les événements de 2020 confirment la présence d'une volonté de rompre avec les régimes autoritaires, oligarchiques et corrompus adoptés par nombre des Etats issus de l'ex-URSS. A ce stade, leurs débouchés politiques sont incertains. Mais la répétition des mobilisations citoyennes dans un nombre croissant d'Etats de la région montrent que la résolution des peuples de vouloir prendre la place qu'ils estiment leur revenir est désormais une donnée de fond dans l'espace postsoviétique. La pandémie, qui a contribué au déclenchement des dernières en date de ces protestations, pourrait accélérer les évolutions en ce sens. Les défaillances des systèmes de santé, la baisse de l'activité économique, l'absence de système de protection sociale, la chute des transferts financiers opérés par ceux qui étaient partis travailler à l'étranger et se retrouvent sans emploi, etc., exacerbent en effet les frustrations et le mécontentement social. D'après les estimations faites en janvier 2021 par la Banque mondiale, les Etats de la région sont tous en récession, la crise frappant particulièrement durement le Kirghizstan et l'Arménie dont les PIB ont chuté en 2020 de 8 %, tandis que celui de la Moldavie dévissait de 7,2 %, celui de la Géorgie de 6 %, celui de l'Ukraine de 5,5 %, celui de la Russie de 4 %, celui de l'Azerbaïdjan de 5 %, celui du Kazakhstan de 2,5 % et celui du Bélarus de 1,6 %²¹.

L'Eurasie n'est plus depuis longtemps l'espace unifié qu'elle semblait en 1991 vouée à continuer de former : les Etats issus de l'ex-URSS ont eu des trajectoires singulières, les positions de l'ancienne puissance impériale se sont érodées, les influences extérieures (Union européenne, Chine, Etats-Unis, ...) se sont multipliées, entraînant des réorientations des politiques de plusieurs de ces pays. Des fractures se sont produites, les plus graves

²¹ Banque mondiale, « Perspectives économiques mondiales », janvier 2021, <https://www.banquemondiale.org/fr/publication/global-economic-prospects> ; Mikhail Denisenko, Vladimir Mukomel, « Labour migration during the corona crisis », *ECONS Economic Conversations*, 2 septembre 2020, <https://econs.online/en/articles/economics/labour-migration-during-the-corona-crisis/>.

étant celles provoquées en 2014 par l'annexion de la Crimée et l'intervention de la Russie dans le Donbass. La pandémie aurait pu susciter de nouvelles solidarités et recréer une unité ; cela n'a pas été le cas. Sa gestion a été avant tout nationale. L'aide médicale apportée par la Russie à certains de ses partenaires est restée limitée. Et les effets de sa diplomatie vaccinale sont pour le moment indistincts. Les événements de 2020 ont donné un nouvel élan au processus d'ouverture et de fragmentation de cet espace. Les concurrences qui s'étaient développées avaient jusque-là été économiques, politiques ou idéologiques, « pour la première fois, elles investissent le terrain militaire »²². A la faveur du conflit du Karabakh, la Turquie s'est imposée dans le Caucase du Sud : l'Azerbaïdjan, son partenaire de longue date, lui doit sa victoire militaire. Déjà présente dans les pays turcophones d'Asie centrale et dans une moindre mesure en Ukraine avec laquelle elle a noué des liens confortés en 2020, elle est ainsi devenue dans la région un acteur stratégique incontournable. Et grâce au corridor créé entre l'Azerbaïdjan et le Nakhitchevan, elle bénéficie désormais d'une connexion territoriale avec le Caucase du Sud et l'Asie centrale. Dans le même temps, ce conflit a mis en évidence les limites de l'OTSC qui n'a pas apporté à l'Arménie, pourtant un de ses membres fondateurs, le soutien qu'elle attendait. Cette mise en retrait de l'alliance ne peut que conduire les Etats concernés à s'interroger sur son utilité.

Les évolutions du Bélarus sont elles aussi de nature à porter de nouveaux coups à la cohérence de la région. Un Bélarus démocratique serait davantage en phase avec les pays occidentaux qu'avec la Russie²³. Après la rupture russo-ukrainienne, un Bélarus tourné vers l'Europe signifierait un sérieux affaiblissement de la dimension slave et orthodoxe de l'espace que la Russie considère comme sa zone d'influence naturelle, qui se trouverait repoussée vers l'Asie. D'ores et déjà, tout en continuant à porter un regard positif sur la Russie, les contestataires se sont tournés vers l'Union européenne dont Svetlana Tikhanovskaia, réfugiée en Lituanie, a demandé l'aide, et ils ont pris des distances avec certaines des positions russes, notamment sur la Crimée²⁴. De plus, au sein de l'Eurasie, ces événements sont déjà à l'origine de nouvelles solidarités : dans le bras de fer qui oppose Alexandre Loukachenko à son peuple, Kiev a pris parti pour le second. Ces solidarités, qui s'ajoutent à celles existant entre les trois Etats qui ont signé un accord d'association avec l'UE (Ukraine, Moldavie, Géorgie), confirment l'élargissement face à la Russie d'un pôle d'attraction formé des Etats en voie ou en quête de démocratisation.

Confrontée à ces événements qui impliquent trois de ses alliés les plus proches (Bélarus, Arménie, Kirghizstan), la Russie s'est montrée prudente. Au Bélarus, elle a adopté une attitude très différente de celle qu'elle a eue en Ukraine en 2013-2014 : elle n'est pas intervenue militairement, a tenu un discours qui n'a pas la violence de celui qu'elle tient

²² Bayram Balci, « La Russie et le conflit du Karabakh : Moscou est-il toujours le maître des horloges ? », site du CERI, 18 novembre 2020, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03021240>.

²³ Felix Krawatzek, « Young Belarusians are turning away from Russia and looking towards Europe », *The Conversation*, 3 septembre 2020, <https://theconversation.com/young-belarusians-are-turning-away-from-russia-and-looking-towards-europe-145562>.

²⁴ Andreas Umland, « What happens to Belarus after Lukashenka falls ? » *The Lithuania Tribune*, 12 septembre 2020.

Carte 5 L'Eurasie



depuis 2014 à l'égard de Kiev et a apporté un soutien qu'elle n'a pas voulu ostensible à Alexandre Loukachenko. Au Kirghizstan, elle semble avoir cherché à faire baisser les tensions. Au Karabakh, elle s'est posée en médiatrice entre les belligérants et ne s'est pas opposée frontalement à Ankara. Cette modération correspond-elle à un changement de stratégie ? Echaudée par les répercussions de sa politique en Ukraine, consciente de sa perte d'influence en Eurasie et disposant de moindres moyens économiques et financiers à mettre au service de sa politique étrangère, la Russie a-t-elle renoncé à ses ambitions de conserver une sphère « d'intérêts privilégiés » dans l'ex-URSS ? Pour reprendre l'expression du politiste Jeffrey Mankoff, il paraît « prématuré » de répondre à cette question par l'affirmative²⁵. En Ukraine, Etat pivot de l'Eurasie, le Kremlin n'a pas infléchi sa politique, il refuse toujours toute concession, notamment en Crimée et dans le Donbass.

Son attitude ces derniers mois suggère néanmoins un souci de tenir davantage compte des risques encourus. Au Bélarus, sa politique découle des limites de sa marge de manœuvre. Les relations entre les deux Etats étant depuis longtemps conflictuelles, ce qu'Olga Belova souligne dans ce volume, il sait que si Alexandre Loukachenko parvient à stabiliser son pouvoir, il peut redevenir le partenaire difficile qu'il a toujours été. Le soutenir risque par ailleurs de susciter la colère d'une population qui lui est acquise et de l'encourager à se tourner vers l'Union européenne et les Etats-Unis. Mais ne pas le soutenir signifie laisser

²⁵ Jeffrey Mankoff, « A kinder, gentler bear ? Why rumors of Russia's post-Soviet retreat are premature ? », CSIS, *Commentary*, 17 décembre 2020, <https://www.csis.org/analysis/kinder-gentler-bear-why-rumors-russias-post-soviet-retreat-are-premature> ; sur ce débat, voir aussi Dmitri Trenin, « Moscow's new rules », Carnegie Moscow Center, 12 novembre 2020, <https://carnegie.ru/commentary/83208>.

aller à son terme un processus conduisant à un changement de régime qui se ferait sous la pression populaire, ce qui, à ses yeux, pourrait avoir de lourdes conséquences dans d'autres pays de l'Eurasie, y compris en Russie. La révolte bélarusse, qui met en évidence le danger que court un dirigeant qui ne tient pas compte de l'évolution de la société et s'accroche au pouvoir, est un signal envoyé à Vladimir Poutine. L'intérêt porté par les Russes à ces événements et à ceux de Khabarovsk en est un autre qui va dans le même sens. Dans ce contexte, gagner du temps en recherchant un compromis est une solution pragmatique qui relève non pas tant d'un changement d'objectif que d'un souci de définir une stratégie qui tienne davantage compte des risques encourus et du coût des décisions prises.

On retrouve le même souci dans l'attitude de la Russie au Karabakh. Prendre fait et cause pour son allié arménien risquait d'entraîner une rupture avec l'Azerbaïdjan. S'opposer à la Turquie, de compliquer, voire de mettre fin au très utile processus de rapprochement opéré ces dernières années par Moscou avec Ankara dans un cadre fortement marqué par les prises de distance de l'un et de l'autre avec les pays occidentaux. Si elle ne signifie pas un renoncement de la Russie à ses ambitions, la stratégie adoptée contribue néanmoins à la redéfinition en cours des équilibres internationaux au sein de l'Eurasie²⁶.

²⁶ Alexander Baunov, « The context for the post-pandemic world », in Dmitri Trenin, Eugene Rumer, Andrew Weiss (dir.), *Steady State : Russian foreign policy after coronavirus*, Carnegie Moscow Center, 8 juillet 2020, <https://carnegie.ru/2020/07/08/steady-state-russian-foreign-policy-after-coronavirus-pub-81890>.

Pour citer ce chapitre : Anne de Tinguy, « Le moment Covid-19 : vers une accélération des redéfinitions en Eurasie ? », in A. de Tinguy, *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 254-255, février 2021 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Première partie

L'Eurasie dans l'actualité

Ce que révèle la pandémie de Covid-19 du fonctionnement des Etats postsoviétiques. L'exemple de la Russie et du Bélarus *par Clémentine Fauconnier*

La confrontation des sociétés postsoviétiques à la crise de la Covid-19 a joué, comme dans le reste du monde, tout à la fois un rôle d'accélérateur et de révélateur¹. Elle a suscité des batailles autour des chiffres exacts de la pandémie et s'est inscrite dans la compétition internationale de la course au vaccin. La crise sanitaire s'est de surcroît invitée dans un agenda de politique intérieure chargé, notamment en Russie et au Bélarus, nourrissant des mouvements de mécontentement et d'usure de la population, qui n'ont pas abouti pour autant.

La gestion de la crise sanitaire en Russie et ses diverses incidences

Le traitement de la crise s'est opéré en Russie avec son lot de mises en doute et d'actions répressives. A la fin du mois de mars, lorsque le nombre d'individus contaminés s'est envolé, le gouvernement russe a instauré la « semaine chômée » – qui en fait a duré un mois – et imposé la fermeture des restaurants, cafés et commerces dits « non essentiels » sur l'ensemble du territoire. Au même moment, il a fait adopter une loi punissant d'une peine allant jusqu'à cinq ans de prison et deux millions de roubles (environ 23 000 euros) toute personne diffusant de fausses informations sur le virus, tandis que les auteurs de troubles et autres lanceurs d'alerte faisaient l'objet de poursuites ciblées. Ce fut le cas d'Anastasia Vassilieva. Cette ophtalmologue dirige le syndicat indépendant Alliance des médecins, qui réunit plus de deux mille professionnels dans le pays. Elle fut arrêtée le 2 avril dans la région de Novgorod, dans le nord-ouest de la Russie, alors qu'avec son équipe elle fournissait du matériel médical aux établissements de la région. Relâchée le lendemain avec une amende pour non-respect de la quarantaine, elle a continué depuis de tenir un discours en dissonance avec celui des autorités, en pointant notamment la pénurie de matériel et de moyens.

Le taux de mortalité, particulièrement bas, a soulevé de nombreuses questions. Mi-novembre, les autorités du pays donnaient le chiffre de 1,7 %, soit 32 000 décès pour 1,9 million de contaminations², significativement inférieur à celui de la France ou des Etats-Unis (2,2 %). Parmi les voix qui se sont élevées pour discuter ces scores, le démographe Alexeï Rakcha n'a pas hésité à évoquer une falsification des chiffres, sans doute quatre à cinq fois inférieurs à la réalité. S'il n'y a pas eu de réaction officielle du Kremlin, les intimidations dont Rakcha a fait l'objet constituent en soi des réponses. Il a été contraint de quitter son emploi à Rosstat, le service fédéral des statistiques de l'Etat russe, dès le mois de mai 2020, et se voit depuis menacé de poursuites.

¹ Anders Aslund, « Responses to the Covid-19 crisis in Russia, Ukraine, and Belarus », *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 61, n° 4-5, 16 juin 2020, pp. 532-545.

² Voir le chapitre d'Anne de Tinguy dans ce volume, p. 4.

En plus de la prévention des critiques internes et du risque de leur politisation dans un contexte particulièrement sensible pour la Russie, l'enjeu de la lutte contre le coronavirus a également revêtu une dimension internationale avec l'envoi de tests notamment dans certains pays de l'espace postsoviétique : Arménie, Bélarus, Kirghizstan et Ouzbékistan. Cependant la Russie n'a pas été en mesure d'apporter une assistance sanitaire et économique décisive à ses voisins, ce qui invite à formuler l'hypothèse, à terme, d'un renforcement de la présence chinoise en Asie centrale ainsi que dans le Caucase³. Face à la crise, l'Arménie, la Géorgie et l'Azerbaïdjan, particulièrement touchés, ainsi que l'Ukraine ont fait le choix du confinement au printemps 2020. A l'inverse, le président biélorusse, Alexandre Loukachenko, s'est distingué par son refus de mettre en place toute mesure drastique de lutte contre le virus, en dénonçant la « psychose » liée à la crise.

Mais c'est surtout l'annonce de la découverte du premier vaccin contre la Covid-19 dès le mois d'août qui a placé la Russie sur le devant de la scène mondiale. Vladimir Poutine s'est personnellement impliqué dans la communication autour de ce qu'il présente comme le premier vaccin mondial contre le virus. Baptisé Spoutnik V, le vaccin a suscité un certain scepticisme à l'étranger, réactivant les accusations de double standard à l'égard de la Russie, notamment de la part des pays occidentaux. Le 11 janvier 2021, le gouvernement russe annonçait que 1,5 million de personnes dans le monde s'étaient vu administrer le vaccin Spoutnik V, dont un million en Russie.

Cette dimension internationale de la lutte contre le virus ainsi que les revendications autour de la découverte du vaccin ont en quelque sorte éclipsé les ravages d'une deuxième vague particulièrement violente avec une augmentation constante du nombre de contaminations depuis la fin du mois de septembre, atteignant le record de 29 500 nouveaux cas le 24 décembre contre les quelque 11 000 recensés le 11 mai, au sommet de la première vague⁴. Soucieuses de protéger l'économie, les autorités ont renoncé à toute mesure radicale pour prévenir la propagation du virus en n'imposant à l'automne ni confinement, ni fermeture des commerces ou des restaurants tandis que l'obligation de port du masque se limite aux lieux particulièrement bondés. A Moscou, le choix a été fait de mesures ciblées : invitation des personnes âgées de plus de 65 ans à rester chez elles, enseignement à distance pour les enfants à partir du collège et imposition du télétravail pour au moins 30 % des salariés en entreprise.

Les stratégies de maintien au pouvoir des présidents russe et biélorusse

Avant même que la crise pandémique ne frappe la Russie, le contexte politique intérieur était particulièrement délicat en raison des annonces, dès le mois de janvier, d'un projet de réforme de la Constitution russe d'une ampleur jusque-là inégalée. Premier signe de l'importance des enjeux, Dmitri Medvedev, Premier ministre depuis 2012, a présenté la

³ Paul Stronski, « Coronavirus in the Caucasus and Central Asia », Carnegie Endowment for International Peace, 8 juillet 2020, <https://carnegieendowment.org/2020/07/08/coronavirus-in-caucasus-and-central-asia-pub-81898>.

⁴ <https://ourworldindata.org/coronavirus/country/russia?country=~RUS>.

démission de son gouvernement le 15 janvier dans la foulée de l'annonce faite par Vladimir Poutine, quelques heures plus tôt, de ses projets de réforme constitutionnelle, alors même que le contenu des modifications apportées à la loi suprême demeurait très flou. Remplacé par Mikhaïl Michoustine, Medvedev est alors devenu président du Conseil de sécurité de Russie, fonction créée spécialement pour lui dans une institution présentée de longue date comme une niche institutionnelle potentielle permettant à Vladimir Poutine de rester de fait au pouvoir une fois qu'il aurait quitté sa fonction de président. C'est pourquoi ces changements ont d'emblée été interprétés comme les premiers jalons permettant d'anticiper l'échéance majeure de 2024, qui marque la fin du quatrième mandat présidentiel de Poutine, la Constitution interdisant l'exécution de plus de deux mandats successifs. La proposition de la députée du parti Russie unie, Valentina Tereshkova, lors de l'adoption en seconde lecture des modifications à la Constitution le 10 mars 2020, a mis fin aux spéculations. C'est à cette célèbre cosmonaute âgée de 83 ans, première femme ayant effectué un vol dans l'espace, qu'est revenue la responsabilité de proposer l'exceptionnelle remise à zéro des compteurs du nombre de mandats présidentiels, en raison des bouleversements impliqués par les réformes constitutionnelles. Contrairement à ce qui avait été annoncé en janvier, cette réforme ne modifie pas de façon décisive l'équilibre des pouvoirs entre les institutions russes. Elle représente cependant un tournant déterminant dans la mesure où elle octroie désormais à Poutine la possibilité d'effectuer deux nouveaux mandats – de six ans chacun – et donc de se maintenir à la présidence jusqu'en 2036.

La crise pandémique s'est imposée comme un protagoniste inattendu de ce *Blitzkrieg* constitutionnel en perturbant les plans des dirigeants qui avaient prévu de soumettre le projet de réforme au vote des citoyens russes le 22 avril. Finalement le scrutin a été reporté au début de l'été et, fait sans précédent, en raison des conditions sanitaires il s'est déroulé sur une semaine entière, démultipliant ainsi les occasions de frauder et d'exercer des pressions. Néanmoins le scrutin a enregistré un taux de participation de près de 68 % et une approbation à 78 % sans qu'aucun mouvement de contestation n'ait pu réellement remettre en cause le processus.

Tandis que Vladimir Poutine sécurisait son maintien à la présidence, son voisin et partenaire de longue date Alexandre Loukachenko était confronté à un mouvement de protestation d'une ampleur inédite. Sa réélection ne devait être, comme lors des scrutins précédents, qu'une formalité lui permettant pour la sixième fois consécutive de se maintenir à la tête du Bélarus, qu'il préside depuis 1994. Organisée au milieu de l'été, le 9 août, elle a aussitôt été suivie d'importantes manifestations qui, en dépit de la violence des répressions, se sont poursuivies durant tout l'automne. La dégradation depuis quelques années des relations entre les partenaires russe et biélorusse a permis d'entrevoir un scénario semblable à celui observé en Arménie en 2018, quand un mouvement de protestation populaire avait chassé l'ancien dirigeant, sous l'égide d'une Russie simplement soucieuse de garantir que le nouveau président ne lui serait pas hostile. Le fait que le mouvement n'ait pas de dimension antirusse, contrairement à ce qui a pu être observé dans d'autres pays de l'espace postsoviétique comme l'Ukraine, n'a fait qu'alimenter cette hypothèse. Pour autant la situation s'est rapidement figée autour d'un bloc de soutien international à Loukachenko, centré autour de la Russie et qui compte notamment la Chine, le Venezuela ou encore la Turquie. À l'opposé l'Union européenne, l'Australie et la majeure partie du continent américain ont formulé des critiques à l'égard de la réélection

de Loukachenko, voire ne l'ont pas reconnue. L'espace postsoviétique lui-même se voit divisé entre, d'une part, une majorité de pays ayant félicité Loukachenko, parmi lesquels la Moldavie, les pays d'Asie centrale et du Caucase – à l'exception du Turkménistan et de la Géorgie qui n'ont pas réagi officiellement – et d'autre part l'Ukraine et les pays baltes qui ont remis en cause la légitimité des résultats du vote. L'investiture du président sortant a cependant eu lieu le 23 septembre mais la cérémonie s'est déroulée secrètement.

L'enracinement de la contestation

Au Bélarus, la mobilisation a vu l'émergence de nouvelles figures d'opposants et surtout d'opposantes parmi lesquelles Svetlana Tikhanovskaïa, candidate à l'élection présidentielle face à Alexandre Loukachenko, créditée officiellement de 10 % des votes. Cette traductrice et enseignante âgée de 38 ans est l'épouse du blogueur Sergueï Tikhanovski, opposant de longue date au régime. C'est après l'arrestation de son mari par les autorités du pays deux jours après avoir annoncé son intention d'être candidat au scrutin, qu'elle a décidé de se présenter à sa place. En raison de la forte répression qui a suivi l'élection, elle s'est réfugiée en Lituanie. Avec le départ progressif en exil – forcé ou délibéré – des opposants les plus visibles vers les pays européens voisins au cours des semaines qui ont suivi le scrutin, et la répression toujours plus forte, le présidium du Conseil de coordination de l'opposition, créé pour coordonner la transition au pouvoir, n'a rapidement plus compté de membres sur le territoire du pays, à l'exception de Svetlana Alexievitch. Mondialement connue pour ses ouvrages et l'attribution du prix Nobel de littérature en 2015, cette dernière a également fait l'objet d'intimidations et de menaces. La venue d'ambassadeurs européens au domicile de l'écrivaine pour empêcher les intrusions et son éventuel enlèvement constitue un symbole fort du soutien de l'Union européenne à la mobilisation. Deux mois plus tard, la répression se poursuivait avec notamment le décès, le 12 novembre, du peintre Roman Bondarenko, suite probable d'un passage à tabac lors de sa détention, qui a suscité une très vive émotion. La mobilisation a continué sous une forme atténuée, notamment en raison de l'hiver, avec des actions sporadiques. Le 10 janvier, Loukachenko a annoncé qu'il comptait organiser un référendum pour déterminer si le pays avait besoin d'une nouvelle Constitution.

La condamnation par l'Union européenne des répressions à l'encontre des opposants politiques ne s'est pourtant pas limitée au cas bélarusse puisque dans le même temps, Alexeï Navalny a été victime d'un empoisonnement. Figure de proue de l'opposition dite antisystème à Poutine depuis le tout début de la décennie 2010, il est parvenu à mobiliser largement la population en dénonçant dans des vidéos vues des millions de fois sur les réseaux sociaux la corruption des élites russes. Il est tombé dans le coma le 20 août lors d'un trajet en avion alors qu'il faisait campagne pour les élections régionales à venir. Après deux jours passés dans un hôpital sibérien, il a été transféré à Berlin, où les médecins ont confirmé l'hypothèse d'un empoisonnement par une substance de type novitchok. Directement interpellées par Angela Merkel et les autres dirigeants européens, les autorités russes ont retourné ce qu'elles entendaient comme des accusations directes : l'empoisonnement pourrait être le fait de l'Union européenne dans le but de déstabiliser les relations avec la Russie.

Tandis que l'opposant russe se rétablissait progressivement, l'UE a annoncé en octobre avoir adopté une série de sanctions contre six personnalités russes, ce à quoi les autorités russes ont répliqué qu'elles sanctionneraient à leur tour des responsables français et allemands.

L'empoisonnement de Navalny est intervenu dans un contexte d'enracinement des mobilisations. Si le pouvoir est parvenu sans difficulté à faire adopter les modifications à la Constitution donnant à Vladimir Poutine la possibilité de se maintenir au pouvoir pour douze années supplémentaires à l'issue de son mandat, la cote de popularité du Président est historiquement basse, avec une chute régulière observable depuis la réforme des retraites en 2018. A cela s'ajoute un mouvement de protestation territorial à Khabarovsk, dans l'extrême orient russe, conséquence de l'arrestation le 9 juillet de Sergueï Fourgal, ex-gouverneur de la région, pour une affaire criminelle vieille de quinze ans. La contestation s'est poursuivie durant l'été et l'automne et a bénéficié du soutien de citoyens russes d'autres villes tandis que le centre d'enquête sur l'opinion publique Levada indiquait que 83 % des Russes étaient au courant des événements se déroulant dans la région et que 45 % considéraient favorablement le mouvement contre 17 % qui en avaient une opinion négative⁵. L'ensemble de ces facteurs a pu exacerber la fébrilité des cercles dirigeants, témoins en outre du succès politique du jour au lendemain d'une quasi-inconnue dans le Bélarus voisin. Il faut cependant rappeler que Navalny est depuis de nombreuses années la cible de multiples intimidations, poursuites et agressions. En dépit de son caractère spectaculaire, son empoisonnement s'inscrit avant tout dans la continuité d'un harcèlement quasi constant, indépendamment du contexte particulier de l'été 2020.

*

* *

Si en Russie la crise sanitaire n'a pas empêché l'enracinement de mouvements protestataires, elle n'a cependant perturbé qu'à la marge les stratégies de maintien au pouvoir de Vladimir Poutine. A l'inverse au Bélarus, l'attitude désinvolte et provocatrice d'Alexandre Loukachenko face à la Covid-19 a été citée parmi les grands facteurs ayant déclenché dans le pays un mouvement de protestation d'une ampleur jusque-là inédite dans le pays depuis la chute de l'URSS. La concomitance de ces stratégies de maintien au pouvoir sur fond de mécontentement populaire et de répression de la contestation n'a fait que tendre davantage les relations des pays concernés avec l'Union européenne.

⁵ <https://www.levada.ru/2020/07/28/protesty-v-habarovske/>.

Pour citer ce chapitre : Clémentine Fauconnier, « Ce que révèle la pandémie de Covid-19 du fonctionnement des Etats postsoviétiques. L'exemple de la Russie et du Bélarus », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 254-255, février 2021 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

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

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

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

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

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

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

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

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

La pandémie et l'aménagement du calendrier électoral en Russie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les perspectives régionales des mesures économiques prises par la Russie

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

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

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

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

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

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

Traduit de l'anglais par Christophe Jaquet

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

L'impact de la crise politique au Bélarus sur ses relations avec la Russie *par Olga Belova*

De toutes les turbulences qui ont secoué l'Eurasie en 2020, celles qui ont ébranlé la situation politique au Bélarus et troublé les relations de Minsk avec Moscou ont été particulièrement fortes.

L'accumulation des frustrations et des tensions

Dès le début de l'année 2020, les réticences du président biélorusse vis-à-vis de l'initiative russe d'approfondissement de l'intégration, dans le cadre de l'Etat de l'Union Russie-Bélarus, a suscité une frustration mutuelle. Les négociations avaient débuté en décembre 2018, et Moscou y voyait un préalable au maintien des concessions économiques consenties au Bélarus. En dépit de nombreuses rencontres interministérielles en 2019 et de la rédaction d'une trentaine de feuilles de routes, elles n'ont pas abouti. La rencontre de Loukachenko avec Poutine le 7 décembre 2019 à Sotchi, dédiée aux vingt ans de la signature du traité sur l'Etat de l'Union, a définitivement dissipé les espoirs du président biélorusse de maintenir l'ancien modèle de relations avec la Russie, basé sur l'échange de la loyauté géopolitique contre des préférences économiques. Sans ces dernières, l'intégration approfondie n'avait aucun intérêt à ses yeux.

Les réticences de Loukachenko sont aussi liées au fait que le projet de l'Union suppose d'une part une égalité formelle des partenaires, impossible dans les faits compte tenu de la différence de poids économique et géopolitique des deux pays, et d'autre part l'existence d'institutions supranationales et l'abandon de la souveraineté, ce qui du point de vue russe ne peut aller que dans un sens : l'abandon de souveraineté par le Bélarus. Il n'est donc pas surprenant que l'insistance russe sur la relance de ce projet qui pâtinait depuis deux décennies ait fait naître des spéculations sur les arrières-pensées politiques de Moscou, notamment sur une éventuelle annexion « en douce » du Bélarus¹.

Afin de conjurer cette menace, Loukachenko s'est tourné vers les Etats-Unis et a accueilli en grande pompe le secrétaire d'Etat américain Mike Pompeo le 1^{er} février 2020. Lors de cette visite, les Etats-Unis se sont dits prêts à couvrir à un prix compétitif 100 % des besoins biélorusses en pétrole et à aider le pays à assurer son indépendance et sa souveraineté. La première cargaison a été livrée en mai. Cette menace à peine déguisée de suppléer la Russie en tant qu'unique fournisseur de pétrole représentait un affront symbolique inimaginable de la part de Loukachenko à son partenaire russe.

¹ Andreï Liakhovich, « The potential "anschluss" by Russia : Will Belarus resist ? », *Belarus Digest*, 8 avril 2019, <https://belarusdigest.com/story/the-potential-anschluss-by-russia-will-belarus-resist/> ; Artem Chraïbman, « Bratskoe poglošenie. Možet li Rossiâ prisoedinit' Belorussiû ? » [L'absorption fraternelle. La Russie peut-elle rattacher la Biélorussie ?], Carnegie Moscow Centre, 15 janvier 2019, <https://carnegie.ru/commentary/78113> ; voir également le chapitre de Sergeï Guriev dans ce volume.

Carte 6
Le Bélarus dans son environnement régional (2017)



La gestion de la pandémie de coronavirus a été un autre indicateur du dysfonctionnement de la relation russo-bélarusse. La Russie a fermé de manière unilatérale ses frontières du 18 mars au 1^{er} mai 2020, interdisant l'entrée aux citoyens étrangers, y compris aux Bélarusses. Cette décision a été prise sans aucune consultation avec les autorités de Minsk, ce qui illustre le peu de cas que fait Moscou de ses engagements en matière de libre circulation pris dans le cadre de l'Etat de l'Union.

Ce refroidissement des relations avec la Russie s'est produit à la veille de la réélection de Loukachenko pour un sixième mandat, après vingt-six ans de présidence. A défaut de pouvoir miser sur la promesse traditionnelle d'avantages économiques de Moscou, celui-ci a recentré sa campagne sur la question de la souveraineté bélarusse prétendument menacée par les changements géopolitiques, se présentant comme le garant de la stabilité, capable de protéger le pays de toute menace extérieure potentielle. Et une fois n'est pas coutume, ce ne sont pas les pays occidentaux mais bien la Russie qui était désignée comme une puissance extérieure hostile cherchant à déstabiliser le régime politique.

La campagne électorale de Loukachenko a débuté par des accusations d'ingérence du Kremlin, qui aurait sponsorisé l'opposition. L'un des candidats les mieux placés dans la course présidentielle, l'ancien directeur de Belgazprombank Viktor Babariko, désigné comme un pion de Moscou, a été arrêté pour fraude avec une partie de ses collègues, ce qui a permis de l'écarter de l'élection. Le point culminant de cette campagne a été l'arrestation le 29 juillet 2020 près de Minsk d'une trentaine de ressortissants russes, employés par la société de sécurité privée Wagner. Le président Lukachenko a insinué qu'il s'agissait de mercenaires (*boeviki*) dont l'objectif était de déstabiliser le pays.

Les opportunités ouvertes par la crise politique biélorusse

L'attitude antirusse ouvertement provocatrice de Loukachenko a été mise à rude épreuve par la vague de contestation qui a déferlé sur le pays après l'annonce des résultats falsifiés de l'élection du 9 août 2020². Déstabilisé par l'inefficacité de la répression des trois premiers jours et la poursuite de la mobilisation massive des Biélorusses, Loukachenko s'est résigné au bout d'une semaine à faire volte-face et à appeler Poutine au secours. Le soutien de ce dernier n'a été ni franc ni inconditionnel et son silence dans la semaine qui a suivi les élections a donné l'impression qu'il attendait de savoir qui allait l'emporter des manifestants ou du président. Poutine a finalement fait quelques promesses, notamment celle d'envoyer des troupes russes dans le cadre des accords de l'OTSC, mais uniquement dans le cas d'une attaque extérieure (supposée de l'OTAN). Il a également promis de fournir des renforts si le président biélorusse ne parvenait pas à gérer la situation lui-même. Il a fallu attendre le 14 septembre pour que Poutine accepte de le recevoir à Sotchi et évoque l'octroi d'un crédit de 1,5 milliard de dollars.

Cette crise politique biélorusse met le Kremlin face à un pénible dilemme. D'un côté, dans la continuité de sa politique affichée, il ne peut en aucun cas accepter qu'une « révolution de couleur » se produise au Bélarus et que Loukachenko démissionne sous la pression de la rue. D'un autre côté, cette crise politique révèle au grand jour l'impopularité et la fragilité de ce dernier, et suscite la tentation de se débarrasser de ce partenaire encombrant qui s'est montré peu fiable par le passé, ou du moins de le forcer à faire d'importantes concessions. Enfin, miser sur un leader autoritaire sur le déclin au risque d'aliéner une grande partie de la société biélorusse n'apparaît pas comme le meilleur moyen de promouvoir les intérêts russes à long terme.

Le Kremlin s'est déjà montré assez pragmatiques face aux changements politiques récents en Moldavie, en Arménie et au Kirghizstan. Ce pragmatisme suggère que la priorité aujourd'hui ne consiste plus à soutenir coûte que coûte une personnalité réputée prorusse, mais à mettre en place un ensemble de leviers permettant de protéger les intérêts russes quelle que soit la configuration politique interne au sein du pays partenaire³. Au Bélarus, c'est le scénario d'une réforme constitutionnelle qui conditionnerait à moyen terme la tenue de nouvelles élections parlementaires et présidentielles et le départ de Loukachenko qui a été retenu par Moscou comme optimal. Il aurait l'avantage de permettre à ce dernier de sauver la face et de préparer une transition qui déboucherait sur la mise en place d'un successeur « qui aurait une approche plus constructive dans ses rapports avec Moscou »⁴. Il pourrait même convenir à la majorité des protagonistes car un nouveau président élu au

² Olga Gille-Belova, « Bélarus : le début de la fin pour Loukachenko », *The Conversation*, 17 août 2020, <https://theconversation.com/belarus-le-debut-de-la-fin-pour-loukachenko-144588>.

³ Dmitri Trenin, « Соûзническаâ politika Rossii : što delat' i što menât' » [La politique d'alliances de la Russie : que faire et que changer ?], Carnegie Moscow Centre, 27 août 2020, <https://carnegie.ru/2020/08/27/ru-pub-82588>.

⁴ Fedor Loukianov, « La Russie et la rumeur du monde », *Politique internationale*, n° 169, automne 2020, p. 236.

terme d'une élection répondant aux standards démocratiques satisferait à la fois la population biélorusse et les Occidentaux. Le nouveau président n'aurait de toute façon qu'une marge de manœuvre réduite à cause de la forte dépendance économique du pays le poussant à coopérer avec la Russie dans le cadre des nombreuses structures existantes (l'Etat de l'Union, l'UEE, l'OTSC, la CEI). Un tel scénario consensuel semble d'autant plus plausible que les représentants de l'opposition biélorusse n'affichent aucune position ouvertement antirusse et sont bien conscients de la nécessité de préserver une coopération importante avec Moscou.

Cependant, rien ne garantit qu'Alexandre Loukachenko jouera le jeu et n'essayera pas de ruser et de faire voter les modifications constitutionnelles qui lui conviennent pour pouvoir rester au pouvoir et reprendre ses distances avec la Russie dès qu'il en aura la possibilité. Le refus du dialogue avec l'opposition, l'intensification des répressions contre les manifestants et les références accrues dans ses discours au « peuple biélorusse » dont il dit vouloir respecter la volonté semblent indiquer une stratégie de maintien au pouvoir coûte que coûte.

Les fondements de la coopération sont-ils en train de changer ?

L'attitude de Moscou face à la crise biélorusse amène à s'interroger sur les fondements de la coopération russo-biélorusse. Le projet de coopération, incarné en particulier dans les accords sur l'Etat de l'Union de 1999, a vu le jour dans un contexte socioéconomique et géopolitique très différent de ce qu'il est aujourd'hui. La symbolique de la réunification en vertu de la fraternité slave et du commun passé soviétique qui était au cœur de ce projet pouvait encore séduire l'électorat nostalgique de la stabilité de l'URSS et éprouvé par la crise des années 1990 dans les deux pays. Aujourd'hui elle a peu de chances d'enthousiasmer les nouvelles générations qui ont grandi dans deux pays de plus en plus différents, n'ont jamais connu l'URSS mais connaissent bien les pays européens voisins. Au-delà de la symbolique, l'enjeu majeur de la coopération russo-biélorusse consistait à échanger le soutien économique russe (faibles tarifs sur le gaz et le pétrole, accès privilégié au marché russe) contre la fidélité géostratégique et la loyauté en matière de politique étrangère de la partie biélorusse. Mais la modernisation de l'armée russe et le changement de la stratégie de défense basée sur une réévaluation de la nature des menaces potentielles ont réduit l'importance stratégique du Bélarus.

De plus, la question de l'alignement attendu sur les positions de la diplomatie russe ne se pose plus de la même façon. Moscou s'est affirmé sur la scène internationale de manière à ne plus avoir réellement besoin du soutien de ses proches alliés. Quant au Bélarus, le caractère unilatéral de nombreuses décisions diplomatiques ou politiques prises par le Kremlin sans aucun égard pour ses partenaires l'a poussé à diversifier ses alliances. Loukachenko a notamment réussi à améliorer ses relations avec l'Union européenne depuis sa médiation dans la crise ukrainienne, et à poursuivre la coopération avec la Chine, entamée depuis la fin des années 2000 et réactivée dans le cadre de la BRI depuis 2015.

Cette politique multivectorielle est mal perçue par une partie des élites russes, qui trouvent de moins en moins justifiable la politique des préférences accordées de longue date en vertu de raisons géopolitiques héritées de l'époque soviétique : dans les conditions actuelles de crise économique, les considérations géopolitiques risquent de pâtir de la logique de la rentabilité. De leur côté, les dirigeants biélorusses constatent que ces préférences économiques russes ont eu une fâcheuse tendance à diminuer au fil des années, ce qu'ils considèrent comme injuste car en adhérant à l'Union eurasienne en 2015, Loukachenko espérait sécuriser à jamais l'accès au marché russe et mettre fin aux incessantes tractations autour du gaz et du pétrole qu'il a dû mener entre 2003 et 2014⁵. Si le Bélarus a fidèlement participé à tous les grands projets de coopération régionale menés sous l'égide de la Russie, c'est justement dans l'espoir d'avoir un accès privilégié à ses ressources et à son marché. De plus, la Russie a montré à de multiples reprises qu'elle ne comptait pas « diluer » sa souveraineté dans le cadre des différents projets d'intégration qu'elle a lancés⁶. De son côté, le Bélarus n'a aucun intérêt à renoncer à sa propre souveraineté pour quelques préférences économiques conjoncturelles.

Il n'est donc pas surprenant que la relation russo-biélorusse n'ait cessé de se dégrader et qu'elle se base aujourd'hui essentiellement sur un chantage mutuel. Confrontée au chantage géopolitique du président Lukachenko, la Russie négocie en permanence les tarifs de ses ressources énergétiques, l'attribution des crédits et les conditions d'accès à son marché pour les produits biélorusses. La relation est perçue des deux côtés comme profondément asymétrique, et chaque partie soupçonne l'autre d'en tirer des bénéfices plus importants.

*

* *

Comment cette relation dysfonctionnelle pourrait-elle évoluer ? Il est peu probable que la Russie profite de la crise politique actuelle pour « absorber » le Bélarus ou qu'elle mette en place un scénario de « vassalisation »⁷ dont le coût serait élevé. Derrière le pragmatisme de l'attitude russe se profile un changement de sa stratégie de diffusion de son influence dans l'espace postsoviétique. Le refus de soutenir fermement les régimes autoritaires alliés lorsqu'ils sont déstabilisés s'accompagne de la recherche de moyens moins onéreux de promouvoir les intérêts russes. Cette tendance pourrait se renforcer dans le contexte économique actuel marqué par la contraction de l'économie russe à cause de la chute

⁵ Artem Chraïbman, « Dva šetčika. Počemu Minsk šitaet, čto uže zaplatil za rossiïskie preferencii » [Deux compteurs. Pourquoi Minsk considère qu'il a déjà réglé les préférences russes], Carnegie Moscow Centre, 7 novembre 2019, <https://carnegie.ru/commentary/80286>.

⁶ Denis Mel'âncev, Evguenii Preïguerman, « Belarus'-Rossiâ vozmojna li novaâ model' soûzničestva ? » [Belarus-Russie : un nouveau modèle d'union est-il possible ?], *Minskii Dialog*, publié le 2 avril 2019, <https://minskdialogue.by/research/opinions/belarus-rossiia-vozmozhna-li-novaia-model-soiuznichestva>.

⁷ Andreï Porotnikov, « Un régime dans la tourmente : le système de sécurité intérieure et extérieure du Bélarus », *Russie.Nei.Reports*, n° 32, Ifri, 2020, <https://www.ifri.org/fr/publications/etudes-de-lifri/russieneireports/un-regime-tourmente-systeme-de-securite-interieure>.

des prix du pétrole et des conséquences de la pandémie de coronavirus. De surcroît, le risque de voir le Bélarus se tourner résolument vers l'UE et l'OTAN reste faible dans le contexte de crise politique et économique qui sévit au sein de l'Union européenne, et qui limite sa capacité à diffuser son modèle. La sortie de la crise politique par un changement de régime semble inévitable à moyen terme au Bélarus, elle pourrait devenir l'occasion d'assainir la relation entre les deux pays et d'en renégocier les bases de manière plus transparente, afin de trouver un nouveau modèle qui pourrait mieux convenir à chacun des partenaires.

Pour citer ce chapitre : Olga Belova, « L'impact de la crise politique au Bélarus sur ses relations avec la Russie », *in* A. de Tinguay (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 254-255, février 2021 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Troisième guerre du Haut-Karabakh : un nouveau front russo-turc par Gaïdz Minassian

Une nouvelle guerre pour le contrôle d'une zone grise a éclaté dans l'ex-Union soviétique en 2020. Après la Tchétchénie, l'Abkhazie, l'Ossétie du Sud, la Transnistrie, la Crimée et le Donbass, c'est le Haut-Karabakh qui s'est enflammé – pour la troisième fois depuis la fin de l'URSS – dans un conflit ouvert entre Arméniens et Azerbaïdjanais¹. Lancée par l'Azerbaïdjan le 27 septembre 2020, la guerre du Haut-Karabakh, province majoritairement arménienne mais rattachée à Bakou en 1921 par Staline, a été remportée par Bakou, soutenu par la Turquie et ses troupes supplétives constituées de mercenaires islamistes. A la faveur d'un « cessez-le-feu total » signé dans la nuit du 9 au 10 novembre par la Russie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, les armes ont cessé de parler, entérinant la victoire militaire de Bakou. Comment expliquer ce regain de violence dans la région ? Cet accord de cessez-le-feu ouvre-t-il la voie à un nouvel ordre régional ? Quels enseignements peut-on tirer de cette féroce déflagration aux enjeux globaux qui a duré quarante-quatre jours ? Comment expliquer les positions de la Russie et de la Turquie, dont les relations bilatérales sont équivoques, dans cette guerre à la périphérie de leurs anciens empires respectifs ? Et que penser du groupe de Minsk, coprésidé par la Russie, la France et les Etats-Unis, chargé par l'OSCE de trouver une solution politique à ce conflit, et pourtant absent du cessez-le-feu du 9 novembre ?

Blocage diplomatique et irruption de la Turquie

La troisième guerre du Haut-Karabakh (27 septembre-10 novembre 2020) est le produit de deux processus complémentaires.

D'une part un processus long, avec l'exaspération de l'Azerbaïdjan, excédé par le blocage des négociations internationales depuis 1994. En vingt-six ans de diplomatie, la paix n'a pas avancé d'un pouce. Les différentes parties se sont plus ou moins accordées sur des principes généraux, les « principes de Madrid », rendus publics en 2007². En 2011, elles ont également rapproché leurs positions autour du plan Kazan (ou plan Lavrov)³, avant de

¹ Une première guerre a eu lieu de 1990 à 1994, une deuxième, la « guerre des quatre jours », en avril 2016.

² Quatre principes généraux : respect du droit à l'autodétermination, respect de l'intégrité territoriale, respect de l'égalité entre communautés et respect du non-recours à la force. Six autres principes ont été ajoutés : rétrocession des territoires situés autour du Haut-Karabakh à l'Azerbaïdjan ; création d'un statut intérim du Haut-Karabakh garantissant sa sécurité et sa gouvernance ; création d'un corridor reliant l'Arménie au Haut-Karabakh ; reconnaissance d'une détermination future d'un statut légal final accordé au Haut-Karabakh à travers un mécanisme légal d'expression d'une volonté ; droit au retour pour les populations déplacées et les réfugiés dans leur ancienne résidence ; garantie de sécurité internationale à travers une opération de maintien de la paix.

³ Le 24 juin 2011, à Kazan en Russie, sous l'égide du président russe Medvedev, l'Arménie et l'Azerbaïdjan se sont mis d'accord sur les principes de rétrocession à l'Azerbaïdjan de cinq districts sous contrôle arménien, de réouverture de toutes les voies de communication, d'un statut intermédiaire pour le Karabakh, du retour des réfugiés, d'un couloir entre l'Arménie et le Karabakh, du déploiement d'un contingent russe de maintien de la paix et de rétrocession à Bakou des deux derniers districts sous contrôle arménien. La discussion achoppait sur

Carte 7
Etats et territoires du Caucase (janvier 2021)



renoncer à tout compromis autour du statut du Haut-Karabakh, pierre d'achoppement du conflit. En effet, ce dossier se prête à deux lectures opposées du droit international. Pour Bakou, il s'agit d'un conflit interétatique entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, dans lequel Erevan est l'agresseur de l'intégrité territoriale azerbaïdjanaise. Pour Erevan, il s'agit d'un conflit infraétatique entre Bakou et une province indépendantiste, la république du Haut-Karabakh (Artsakh en arménien) au nom du droit à l'autodétermination. Les Arméniens de cette province ayant proclamé leur indépendance le 2 septembre 1991, ils considèrent qu'ils n'ont jamais fait partie de la république d'Azerbaïdjan devenue indépendante fin août 1991. Cette république autoproclamée du Haut-Karabakh n'a été reconnue par aucune puissance internationale, elle ne l'a même pas été par l'Arménie, celle-ci cherchant à s'intégrer dans la région à travers une paix globale. La Russie n'a cessé d'arbitrer le conflit entre ces deux anciennes Républiques soviétiques et d'empêcher son allié, l'Arménie, d'accomplir ce geste de portée diplomatique majeure qui aurait risqué de faire capoter le processus de paix au profit de l'option militaire. Une hypothèse à laquelle le régime d'Aliiev n'a jamais renoncé, considérant que l'Arménie avait gagné la première manche en 1994, mais pas la guerre. Dans cette logique l'Azerbaïdjan, fort de sa rente pétrolière et gazière, consacre à son outil militaire plusieurs milliards de dollars par an. Et depuis 2010, il surpasse

le rythme de l'application des mesures : Bakou souhaitait une mise en place graduelle de ces principes alors qu'Erevan optait pour leur application globale. A la surprise générale, Bakou a ajouté dix nouvelles propositions, inadmissibles pour Erevan. La délégation azerbaïdjanaise a quitté la table des négociations mais le plan Kazan est resté d'actualité.

l'Arménie sur le plan technologique et militaire, une supériorité reconnue par les experts internationaux. Après l'échec du plan Kazan en 2011, le dialogue est resté enlisé jusqu'à la « révolution de velours » à Erevan au printemps 2018, à l'issue de laquelle Aliev a espéré que la démocratisation de l'Arménie engagée par le nouveau pouvoir permettrait de débloquer les négociations ; en vain. Le nouveau Premier ministre, Nikol Pachinyan, se montre ouvert sur le principe mais intransigeant dans les faits. Il préconise une autre conception de la résolution du conflit : inviter les autorités du Karabakh à la table des négociations ou, le cas échéant proclamer la réunification de la province à l'Arménie. Faisant preuve d'idéalisme au nom d'un patriotisme souverain, sans être « pro ou antirusse, pro ou anti-occidental, mais pro-arménien »⁴, il multiplie les déclarations fermes : « le Karabakh, c'est l'Arménie, point final »⁵. C'est insupportable pour Bakou, qui intensifie ses pressions militaires sur les Arméniens et passe à l'offensive en septembre 2020.

D'autre part, la dernière campagne du Karabakh résulte d'un processus court qui a mené à l'irruption de la Turquie dans la zone de conflit. Dès la première guerre, Ankara a apporté son soutien à Bakou en fermant unilatéralement sa frontière avec l'Arménie en 1993 et en conditionnant la normalisation de ses relations avec Erevan à un retrait des forces arméniennes du Karabakh. Il a progressivement renforcé cet appui et a encouragé l'Azerbaïdjan au printemps 2016 à lancer une offensive, appelée « guerre des quatre jours » (2 au 5 avril), la Russie profitant de l'occasion pour tenter d'appliquer le plan Kazan. Le résultat a été à l'avantage de Bakou qui a repris quelques centaines d'hectares à l'est du Karabakh, sans que cette légère avancée soit de nature à changer le rapport de force sur le terrain. A l'initiative des Etats-Unis, le groupe de Minsk a alors proposé dans ce que l'on a appelé le « principe de Vienne » de mettre en place un mécanisme d'observation du cessez-le-feu par vidéosurveillance tout le long de la ligne de front (sept cents kilomètres). Erevan était d'accord, Bakou ne l'était pas et Moscou a suggéré un autre mode de surveillance : le déploiement d'un contingent russe, ce qui revenait à soutenir Bakou dans son refus. A partir de 2016, Ankara s'est investi davantage sur ses marches, notamment en Syrie, en Irak puis en Méditerranée orientale et en Libye, dans le cadre d'une diplomatie néo ottomane offensive dans le but de se positionner comme puissance médiatrice des conflits en cours. En 2020, fort des condominiums russo-turcs en Syrie et en Libye, le président Erdogan a multiplié les déclarations de soutien à son « frère » azerbaïdjanais au nom du principe « deux Etats, une nation », et a encouragé une rupture du *statu quo* en dénonçant l'immobilisme du groupe de Minsk. Après les incidents qui ont éclaté à l'été 2020 sur la frontière avec l'Arménie, au cours desquels les Azerbaïdjanais ont enregistré d'importantes pertes, les armées turques et azerbaïdjanaises ont intensifié leur coopération et organisé en août des exercices militaires conjoints aux abords du Haut-Karabakh. Quelques semaines plus tard, au matin du dimanche 27 septembre, l'Azerbaïdjan lançait une offensive d'envergure sur les trois cents kilomètres de front avec le Haut-Karabakh,

⁴ « Nikol Pachinian : "Il n'y a plus de passe-droits et de privilèges en Arménie" », entretien avec Gaïdz Minassian et Marc Semo, *Le Monde*, 15 septembre 2018.

⁵ Joshua Kucera, « Pashinyan calls for unification between Armenia and Karabakh », Eurasianet.org, 6 août 2019, <https://eurasianet.org/pashinyan-calls-for-unification-between-armenia-and-karabakh>.

prenant soin d'éviter de frapper le territoire de la république d'Arménie, afin d'éviter toute représaille de la part de la Russie. L'armée azerbaïdjanaise était soutenue par des centaines d'instructeurs turcs et par plusieurs milliers de mercenaires islamistes syriens proturcs, qui transitaient par Gaziantep en Turquie avant de rejoindre le territoire azerbaïdjanais⁶.

Un conflit global

Trois conflictualités se sont superposées dans cette campagne militaire du Haut-Karabakh – preuve que cet épineux dossier est bien mondialisé. D'abord, cette guerre arméno/turco-azerbaïdjanaise a réveillé chez les Arméniens le spectre du génocide de 1915, toujours nié par l'axe Ankara-Bakou qui voit dans cette crise l'opportunité de réaffirmer son ambition panturque. D'importantes manifestations de la diaspora arménienne ont secoué l'Occident appelé à intervenir pour éviter un second génocide au Caucase⁷. Ensuite, la guerre du Karabakh se lit comme une extension des tensions russo-turques dans le cadre de la guerre contre le terrorisme islamiste. La dégradation de la situation dans le Caucase, l'affaiblissement du groupe de Minsk et l'ouverture d'un troisième front contre la Russie ont permis à la Turquie de se positionner en médiatrice du conflit. Enfin, Israël a soutenu l'Azerbaïdjan dans cette guerre en lui fournissant d'importantes quantités d'armes (drones, blindés), ce qui s'explique par les tensions entre Israël et l'Iran et par les liens entre l'Azerbaïdjan et l'Etat hébreu auquel Bakou fournit plus de 20 % de son gaz et de son pétrole⁸. Cette position a divisé le monde juif partagé entre solidarité avec les Arméniens et *realpolitik* israélienne.

L'accord de cessez-le-feu⁹ signé dans la nuit du 9 au 10 novembre par Poutine, Pachinyan et Aliiev, à l'issue de six semaines de guerre – dont le bilan est indéterminé à cette heure, la seule certitude étant que la barre des six mille morts a été dépassée – et de progression des troupes azerbaïdjanaises caractérisée par la prise de Chouchi, cité stratégique qui surplombe la capitale Stépanakert, a consacré la victoire militaire de l'Azerbaïdjan et la déroute arménienne.

Deux éléments témoignent du fait que ce conflit marque le passage de guerres du xx^e siècle à celles du xxi^e.

⁶ UN Human Rights Office of the High Commissioner, « Mercenaries in and around the Nagorno-Karabakh conflict zone must be withdrawn – UN expert », Genève, 11 novembre 2020 (<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26494&LangID=E>) ; Madjid Zerrouky, « Des mercenaires syriens, pressés par la misère, meurent par dizaines au Haut-Karabakh », *Le Monde*, 22 octobre 2020.

⁷ <https://www.genocidewatch.com/single-post/genocide-emergency-alert-on-the-war-in-artsakh-nagorno-karabakh>.

⁸ Zaur Shiriyevev, « Azerbaijan : Netanyahu visit boosts Azerbaijani-Israel ties », Eurasianet.org, 15 décembre 2016, <https://eurasianet.org/azerbaijan-netanyahu-visit-boosts-azerbaijani-israel-ties>.

⁹ Le texte de cet accord est publié par le ministère russe des Affaires étrangères : https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4419267?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=en_GB.

D'une part, le recours aux drones et à la haute technologie : la supériorité militaire et technologique de l'Azerbaïdjan et de ses alliés a fait la différence dans les combats. Le modèle soviétique de la stratégie de contre-attaque des Arméniens n'a pas fait le poids face aux drones turcs et israéliens, et au recours aux armes à fragmentation et au phosphore blanc (pourtant interdites par le droit international humanitaire)¹⁰. Le mode opératoire de l'alliance turco-azerbaïdjanaise est le même que celui utilisé par les Turcs en Libye : troupes islamistes au sol en premières lignes et contrôle aérien par l'usage massif de drones.

D'autre part, la fragilisation des alliances : si, en cas d'engrenages, les alliances dans le cadre de l'OTAN ou de l'OTSC avaient fonctionné, le Karabakh, l'Arménie, la Russie et l'OTSC se seraient retrouvés face à l'Azerbaïdjan, la Turquie, les Etats-Unis et l'OTAN. Or dans les faits, les choses se sont passées différemment : la Russie a certes sanctuarisé la république d'Arménie mais n'a pas sauvé les Arméniens du Karabakh. A l'échelle de l'OTAN, la France et la Grèce ont dénoncé les connivences entre la Turquie et les groupes terroristes islamistes et le jeu dangereux d'Erdogan qui expose constamment l'Alliance dans ses aventures ; sans parler de l'attelage baroque Israël-Azerbaïdjan-Turquie-groupes djihadistes, qui fait voler en éclat le principe « l'ami de mon ennemi est mon ennemi ». Cette guerre du Karabakh a-t-elle mis en avant un dérèglement du système international, notamment un reflux de l'Occident dans cette partie du monde ?

Quant à l'accord de cessez-le-feu conclu sous la houlette de Vladimir Poutine, il éclaire cinq points.

•Le dilemme russe

La Russie est parvenue à imposer une version accélérée du plan Kazan et à réaffirmer son *leadership* régional avec l'envoi d'un contingent (deux mille soldats) de maintien de la paix. En dépit de cette réassurance, la Russie doit composer avec la Turquie sans écarter le groupe de Minsk du dossier, ce qui lui permet de surmonter en partie son dilemme : faut-il maintenir une rhétorique anti-occidentale aux côtés de la Turquie et s'éloigner du groupe de Minsk, mais prendre le risque de conforter la présence d'Ankara dans le Caucase du Sud et la menace djihadiste dans le Caucase du Nord¹¹ (Tchéchénie, Ingouchie, Daghestan) ? Ou conserver le lien avec la France et les Etats-Unis et écarter la Turquie des négociations tout en prenant le risque de voir Ankara provoquer Moscou sur d'autres théâtres ? Poutine n'a pas tranché. Tout au long du conflit, alors qu'il n'avait pas la main sur l'agenda de la guerre, le président russe a tenté de conserver un équilibre entre les deux tendances. Lors des tentatives de trêves humanitaires durant les combats, il a écarté la Turquie, mais lors de la signature du cessez-le-feu du 9 novembre, il a concédé à Ankara la possibilité de participer à la création d'un centre d'observation de maintien de la paix. L'emplacement de ce centre est encore à l'arbitrage des Russes et des Turcs.

¹⁰ Human Rights Watch « Azerbaijan : Cluster munitions used in Nagorno-Karabakh », 23 octobre 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/10/23/azerbaijan-cluster-munitions-used-nagorno-karabakh>.

¹¹ Agence Tass, « Terrorists rush to Nagorno-Karabakh conflict area, says Russian intelligence head », 6 octobre 2020.

• **L'affirmation diplomatique de la Turquie**

La Turquie participe pour la première fois depuis sa création au règlement d'un conflit dans le Caucase du Sud et élargit ainsi son influence sur son pourtour. Sur instruction du président Erdogan, le Parlement turc s'est prononcé en faveur de l'envoi pour un an d'un contingent de la paix en Azerbaïdjan et souhaiterait obtenir la création d'un centre indépendant d'observation de la paix sur le territoire azerbaïdjanais – sans préciser exactement où – ce qui constitue une lecture unilatérale de l'accord de cessez-le-feu. Enfin, Ankara se réjouit d'avoir obtenu de Bakou la création d'un couloir via le territoire arménien reliant l'Azerbaïdjan au Nakhitchevan, frontalier de la Turquie, accomplissant ainsi le rêve panturc d'obtenir une continuité géographique du Bosphore à l'Asie centrale. Cet appétit suscite de fortes inquiétudes en Russie et en Occident où l'on se demande quand et où s'arrêteront les ambitions du président Erdogan.

• **Les incertitudes de l'engagement occidental**

La France et les Etats-Unis, qui ont été tenus à l'écart lors du cessez-le-feu du 9 novembre, ont pris acte de la fin des hostilités. Pour les deux coprésidents occidentaux du groupe de Minsk, cet accord en neuf points contient des « ambiguïtés » qu'il va falloir lever, notamment à propos du statut du Haut-Karabakh indéterminé dans l'accord tripartite et du rôle que l'OSCE via le groupe de Minsk peut jouer dans l'avenir de la paix régionale. Paris et Washington prendront-ils des initiatives ouvrant la voie à une reconnaissance de l'indépendance de l'Artsakh ? Jusqu'où iront les réajustements diplomatiques impulsés par les Occidentaux dans ce dossier ?

• **Une victoire en demi-teinte pour Bakou**

L'Azerbaïdjan n'a pas remporté de victoire politique. Outre le fait que la république d'Artsakh, même moribonde, existe toujours, Bakou doit désormais composer avec la présence de la Russie sur ce qu'il considère être son territoire (les territoires du Karabakh qui échappent à son contrôle) et redorer son image ternie par la coopération avec les groupes islamistes et l'usage d'armes interdites par le droit humanitaire international.

• **Vers un nouvel ordre régional**

Le cessez-le-feu du 9 novembre 2020 jette les fondations d'un nouvel ordre régional. Terre anciennement exclusivement russe, le Caucase du Sud voit l'arrivée de la Turquie dans le règlement d'un conflit postsoviétique, ce qui contrarie la Russie, sur laquelle les trois Etats de la région portent désormais un œil nouveau. La Géorgie s'ancre davantage en Occident et regarde toujours plus vers l'OTAN. L'Azerbaïdjan a obtenu en six semaines de guerre avec le soutien de la Turquie ce qu'il n'a pas obtenu en vingt-six ans de négociations sous l'égide de la Russie et du groupe de Minsk. Les Arméniens, abandonnés par la Russie et englués dans la défaite, doivent panser leurs plaies et retrouver le chemin de l'espoir pour éviter le chaos.

*

* *

La guerre du Karabakh est à mi-chemin entre un conflit de type géopolitique et un conflit de type intersocial. Géopolitique : la tectonique des plaques a bougé dans la région au profit de la Russie, la Turquie et l'Azerbaïdjan. Intersocial : les sociétés azerbaïdjanaise et arménienne sont tellement nourries au nationalisme, fondé sur l'identitarisme, le territoire et le rejet de l'autre, qu'elles en viennent à imposer leur représentation maximale de la violence, quel que soit le régime en place, surtout à Bakou. Si bien que sans démocratisation réelle des sociétés civiles, il n'y a rien à attendre comme politique d'assouplissement de la part des pouvoirs.

Ainsi une nouvelle page s'ouvre-t-elle dans l'histoire du conflit du Haut-Karabakh : avant l'accord de cessez-le-feu du 9 novembre, l'Arménie et l'Azerbaïdjan étaient en première ligne du règlement et le groupe de Minsk au second. Après l'accord du 9 novembre, la Russie se retrouve face à la Turquie sur le devant de la scène, Erevan et Bakou à l'arrière et les autres coprésidents du groupe de Minsk quelque part entre les deux. Dans le Haut-Karabakh, si les acteurs du règlement changent, la conflictualité demeure...

Pour citer ce chapitre : Gaïdz Minassian, « Troisième guerre du Haut-Karabakh : un nouveau front russo-turc », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 254-255, février 2021 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

L'impact de la pandémie de Covid-19 sur les équilibres internationaux au sein de l'Eurasie par Pierre Andrieu

En accentuant les faiblesses structurelles des pays qui composent l'espace postsoviétique, frappé comme le reste du monde par la pandémie de Covid-19, la crise sanitaire y a modifié les équilibres internes et externes, et accéléré l'apparition de crises, comme au Bélarus, dans le Haut-Karabakh et au Kirghizstan. En Ukraine, le conflit est toujours dans l'impasse. Des puissances extérieures, comme les Etats-Unis, l'Union européenne, la Chine et la Turquie ont confirmé à des degrés divers leur influence dans la région. Face à ces évolutions, la Russie semble quelque peu prise au dépourvu.

Des réponses à la pandémie insuffisantes et inadéquates

La majorité des pays de l'espace ex-soviétique n'ont reconnu qu'avec retard et de manière incomplète les effets désastreux de la crise sur la santé publique et la stabilité sociale. Certains comme le Turkménistan, le Tadjikistan et le Bélarus ont même nié son existence. La Russie pour sa part, « si elle a très tôt fermé sa frontière avec la Chine, introduit des quarantaines et adopté des mesures de sécurité particulières à Moscou, n'a pas décrété l'état d'urgence au niveau national »¹. Au cours des derniers mois de l'année, la crise a continué d'y provoquer un nombre considérable de morts, dont la sous-estimation initiale a été officiellement reconnue en décembre.

La pandémie a eu un effet de révélateur sur le plan économique. Elle a contribué à aggraver l'addiction aux exportations d'hydrocarbures de pays comme le Kazakhstan, l'Azerbaïdjan et le Turkménistan, alors que le cours du baril a fortement chuté. Elle a mis à nu la forte dépendance de l'Ouzbékistan, du Kirghizstan ou du Tadjikistan, ainsi que celle de l'Ukraine et de la Moldavie vis-à-vis des transferts financiers rapatriés par leurs migrants travaillant en Russie ou en Europe. Selon la Banque mondiale, ces *remittances*, qui représentent jusqu'à 30 % du PNB dans certains de ces pays, ont diminué cette année de 23 % en Ukraine et de 13 % en Asie centrale. La pandémie a aussi eu un fort impact sur l'économie russe, déjà fragilisée par la baisse des cours du baril et les sanctions², entraînant une récession de -3,5 à -5 %³.

Ces pays se sont soutenus en se dispensant assistance et matériel médical les uns aux autres. La Russie a apporté dès février de l'aide humanitaire à tous les membres de la CEI,

¹ Marlène Laruelle et Madeline McCann, « Post-Soviet State responses to Covid-19 : Making or breaking authoritarianism ? », *Policy Memo*, n° 641, PONARS Eurasia, mars 2020, <https://www.ponarseurasia.org/memo/post-soviet-state-responses-covid-19-making-or-breaking-authoritarianism>.

² Isabelle Facon, « La Russie face à la Covid-19 : enjeux nationaux et internationaux », *Note de la FRS*, n° 38/20, 12 mai 2020, <https://www.frstrategie.org/publications/notes/russie-face-covid-19-enjeux-nationaux-internationaux-2020>.

³ André Lelièvre, « Coronavirus : la croissance russe va dévisser en 2020 », *Les Echos*, 22 mai 2020.

à l'Abkhazie et à l'Ukraine orientale, tandis que l'Ouzbékistan livrait 5 millions de masques à la Russie, l'Azerbaïdjan trente tonnes de matériel médical à la Moldavie, l'Ouzbékistan et le Kazakhstan une importante assistance au Tadjikistan, qui a également reçu une aide humanitaire de la Géorgie. Mais il n'y a eu aucune transparence en ce qui concerne les quantités ni les modalités d'acheminement et de financement de ces initiatives, qui ont été de surcroît effectuées sur une base bilatérale, sans coordination entre les pays concernés ni au sein des organisations multilatérales régionales. Cette « diplomatie sanitaire » a souvent servi de propagande à la Russie, notamment en Moldavie, où elle a largement été relayée dans les médias grâce à l'ancien président prorusse Dodon. Cette couverture médiatique a été efficacement contrée par l'Union européenne et ses pays membres, qui ont rappelé l'importance de leur propre soutien.

En modifiant les équilibres internes, la pandémie a contribué à exacerber les crises

Ces déséquilibres économiques et sociaux ont eu pour effet d'accélérer des crises qui avaient mûri avant la pandémie. La soudaineté avec laquelle celle-ci a éclaté n'avait apparemment pas été anticipée par la Russie – qui se pose en puissance tutélaire – et elle a dû souvent adopter une attitude attentiste, voire hésitante.

Ainsi, elle ne semble pas avoir prévu l'ampleur des manifestations de masse contestant les résultats frauduleux des élections présidentielles du 9 août au Bélarus. Voisin immédiat de l'Union européenne et de la Russie, c'est un allié stratégique de Moscou, malgré les velléités de son imprévisible président de se rapprocher de l'Union européenne. La répression féroce des manifestants a mis fin à ces tentatives d'ouverture. Poutine continue de soutenir Loukachenko, il l'a reçu à Sotchi et lui a accordé un prêt de 1,5 milliard de dollars, mais il s'est abstenu jusqu'à présent d'intervenir directement, se contentant d'annoncer, à la demande de son hôte, la création d'une « réserve » de forces de l'ordre susceptible d'intervenir à Minsk « si la situation dégénérerait ». La Russie n'est pas à l'aise face à ce président encombrant qui s'accroche au pouvoir. Aussi semble-t-elle réfléchir à une transition sous contrôle : changements constitutionnels prévoyant une décentralisation des pouvoirs aux dépens du président, réformes pouvant confirmer l'union entre les deux Etats. Le renforcement des contacts avec les élites politiques, économiques et de sécurité bélarusses, dépendantes de Loukachenko, voire l'établissement d'un dialogue avec l'opposition, sont également envisagés. Si les manifestations bélarusses font écho, avec quelques années de décalage, au « Maïdan » de Kiev ou à la « révolution de velours » d'Erevan, elles n'ont pas ou pas encore provoqué de changement à la tête de l'Etat. Si l'on exclut l'Ukraine, où ces contestations sont saluées, elles n'ont pas eu à ce stade de fort retentissement dans les autres pays de la CEI. Un certain nombre d'observateurs, tel l'opposant russe Guennady Goudkov, estiment cependant que le même scénario pourrait se répéter en Russie. Les protestations qui se poursuivent depuis l'été en Extrême-Orient russe, liées à l'arrestation du très populaire gouverneur de Khabarovsk, en seraient-elles des signes annonciateurs ?

La pandémie a incontestablement été un élément important dans le déclenchement des hostilités le 27 septembre par l'Azerbaïdjan contre le Haut-Karabakh⁴. Bakou a saisi l'occasion du peu d'attention accordé à ce conflit par les Etats-Unis et l'Union européenne, préoccupés avant tout par leurs problèmes internes. Il a aussi trouvé là un moyen de détourner vers « l'ennemi extérieur » le fort mécontentement populaire suscité par sa gestion de la crise sanitaire. Enfin, dans le Haut-Karabakh, la pandémie a joué un rôle déterminant dans la conduite désastreuse des opérations militaires, de l'aveu du « président » de cette République autoproclamée.

Depuis la fin de l'URSS, le Kremlin a mené une politique d'équidistance et d'équilibre entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, y compris dans le domaine militaire en fournissant de l'armement aux deux pays. Il apprécie la stabilité interne de l'Azerbaïdjan, qui n'a pas connu de « révolution de velours » comme celle menée par Nikol Pachinian en Arménie en 2018, peu goûtée à Moscou, et le président Aliiev entretient de bonnes relations avec Vladimir Poutine. Dans un premier temps, la Russie ne semble pas avoir pu, ou voulu, intervenir dans le déroulement du conflit provoqué par l'Azerbaïdjan. Dès le début des hostilités, elle a rappelé aux Arméniens que les clauses d'assistance mutuelle prévues par l'OTSC et les garanties liées à la présence militaire russe sur leur territoire, dont ils souhaitaient l'application, ne s'étendaient pas à la « république du Haut-Karabakh ».

Après six semaines de combats, Moscou a finalement sifflé la fin de la partie et repris directement les choses en mains. Le cessez-le-feu signé dans la nuit du 9 au 10 novembre par Poutine et ses homologues azerbaïdjanais et arménien⁵ scelle les pertes territoriales arméniennes, Choucha en particulier, tout en empêchant les Azerbaïdjanais de reprendre le contrôle de la totalité du Haut-Karabakh. Ce succès diplomatique a permis à la Russie de déployer près de deux mille militaires de maintien de la paix sur le terrain, sans la participation au sol de la Turquie, qui a pourtant massivement soutenu Bakou. Moscou garde la haute main sur le règlement du conflit et retrouve son rôle d'arbitre alors que l'Azerbaïdjan, mais surtout l'Arménie, restent ses obligés. Toutefois, le *statu quo* qui prévalait depuis près de trente ans entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, avec l'assentiment de la Russie, a été remis en cause par l'offensive de Bakou, ce qui a conduit Moscou à devoir négocier un cessez-le-feu qui, même s'il renforce ses positions sur le terrain, renvoie à plus tard le règlement des dossiers politiques les plus délicats, comme le statut du Haut-Karabakh.

Le Kirghizstan, également frappé par la pandémie et la crise économique, constitue un élément essentiel du dispositif stratégique russe en Asie centrale. La « révolution » du 6 octobre, protestation contre les résultats frauduleux du scrutin législatif qui s'était tenu deux jours auparavant, est la troisième depuis 2005. Les manifestants ont pris d'assaut les sièges du gouvernement et du Parlement, et libéré Sadyr Japarov, ancien député populiste controversé, condamné en 2017 à onze ans de prison. Là encore, la Russie a affiché une position attentiste. Le déplacement à Bichkek au début du mois d'octobre de Dmitri Kozak,

⁴ Voir le chapitre de Gaïdz Minassian dans ce volume.

⁵ « Statement by President of the Republic of Azerbaijan, Prime Minister of the Republic of Armenia and President of the Russian Federation », Kremlin.ru, 10 novembre 2020, <https://reliefweb.int/report/armenia/statement-president-republic-azerbaijan-prime-minister-republic-armenia-and-president>.

chef adjoint de l'administration présidentielle russe en charge des pays de la CEI, a eu pour seul objectif de consacrer le nouvel équilibre politique auquel étaient parvenus les clans en lice, au profit du président par interim Sadyr Japarov, sans que la Russie ait à imposer de l'extérieur une solution qu'elle aurait concoctée⁶.

En Ukraine, la pandémie n'a permis aucune évolution du conflit russo-ukrainien dans le Donbass qui se poursuit depuis sept ans. L'élection de Volodymyr Zelensky en avril 2019 avait pourtant suscité des espoirs tant à Kiev qu'à Moscou. Les Ukrainiens escomptaient que le coronavirus et la chute du prix du baril rendraient insupportable pour Moscou le coût de son soutien aux séparatistes du Donbass, et que le Kremlin assouplirait sa position. Les Russes pensaient que la crise économique en Ukraine, aggravée par la pandémie, aurait également des conséquences négatives pour Kiev. Les négociations sont toujours dans l'impasse⁷.

En Moldavie, où se sont déroulées les élections présidentielles le 15 novembre, la pandémie, qui a fortement frappé le pays, a contribué à la défaite du président Dodon, soutenu par Moscou, et à la victoire de Maia Sandu, considérée comme « pro européenne »⁸. Ce résultat semble avoir pris les Russes au dépourvu même s'il a été immédiatement accepté par le Kremlin.

Quels changements dans l'espace postsoviétique ?

En renforçant les déséquilibres internes et en révélant de manière aiguë et soudaine plusieurs crises politiques, la pandémie a contribué à réduire les marges de manœuvre, voire l'influence de la Russie dans la région. Dans le même temps, de grands acteurs extérieurs y ont confirmé leur influence.

Occupés par leur campagne électorale, régis par une administration Trump isolationniste, les Etats-Unis sont restés en retrait dans la plupart des crises mentionnées. L'administration Biden, tout en souhaitant poursuivre avec la Russie les négociations sur le contrôle des armements (New Start), s'efforcera sans doute de limiter davantage l'ascendant de Moscou dans l'espace postsoviétique, ce qui devrait l'amener à renforcer ses relations avec l'Ukraine, le Bélarus, la Moldavie, le Caucase du Sud et même les pays d'Asie centrale. Le président élu a déclaré vouloir imposer à la Russie des « coûts réels pour ses violations des normes internationales » et soutenir « la société civile russe qui s'est courageusement opposée au système autoritaire et kleptocratique de Poutine »⁹.

⁶ Voir Vladimir Soloviev, « V prezidenty s chistoï sovestiu, kak kirgizy nachli sebe spasitelia za rechëtkoï » [Devenu président avec une bonne conscience, comment les Kirghizes se sont trouvés un sauveur de derrière les barreaux] ; et l'interview de Sadyr Japarov, « V tiurme ty 24 chasa v sutki svobodnyi chelovek » [En prison on est un homme libre 24 heures sur 24], *Kommersant*, 11 janvier 2021.

⁷ Konstantin Skorkin, « Russia and Ukraine in the age of coronavirus », 8 juillet 2020, Carnegie Moscow Center, <https://carnegie.ru/2020/07/08/russia-and-ukraine-in-age-of-coronavirus-pub-81899>.

⁸ EurAsia Prospective, « Trois questions sur les élections moldaves à Florent Parmentier », 25 novembre 2020, <https://eurasiapropective.net/2020/11/25/3-questions-sur-les-elections-moldaves-parmentier-moldavie-fr/> et <https://www.moldavie.fr/Florent-Parmentier-La-position-de-Maia-Sandu-est-compliquee.html>.

⁹ Joseph Biden, « Why America must lead again », *Foreign Affairs*, mars-avril 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>.

Profitant de la crise sanitaire et économique qui sévit dans la région, la Chine, qui a fourni une importante aide humanitaire dans l'espace ex-soviétique, a accentué son influence en Asie centrale mais aussi dans le Caucase. Son objectif est de traduire son gigantesque projet économique de Nouvelles routes de la soie en termes politiques et sécuritaires aux dépens de la Russie, tout en continuant à la ménager par une alliance stratégique de plus en plus asymétrique.

Dès l'apparition de la pandémie dans son voisinage oriental, l'Union européenne a acheminé dans les pays concernés une importante aide sanitaire et financière d'urgence. Plus globalement, son objectif est de maintenir, dans le cadre de sa politique de Partenariat oriental¹⁰, la stabilité de son voisinage immédiat en échange d'une importante assistance économique, financière et institutionnelle. Mais l'UE a du mal à aller au-delà de son rôle de pourvoyeuse de *soft power* et à devenir une puissance géopolitique, comme l'a souhaité la présidente de la Commission européenne Ursula van der Leyden.

La Turquie, enfin, a confirmé sa présence dans le Caucase par son soutien militaire à l'Azerbaïdjan. La Russie va s'efforcer de contenir l'expansion turque dans son « étranger proche » caucasien alors même qu'elle entretient avec Ankara des relations suivies et ambivalentes sur d'autres théâtres d'opération (Syrie, Libye) et que les relations économiques russo-turques sont importantes.

Ces changements n'ont naturellement pas échappé à Moscou. Poutine les a implicitement admis, lorsque, maniant la litote, il a déclaré le 22 octobre devant la session annuelle du Club Valdaï qu'il convenait à présent de traiter « les pays postsoviétiques avec une attention particulière, de n'intervenir en aucun cas à partir de l'extérieur dans le but de donner des conseils ou de faire des recommandations, et plus encore d'éviter toute sorte d'ingérence ». Dmitri Trenin, le directeur du centre Carnegie de Moscou, très écouté au Kremlin, a été plus explicite. Constatant que la Russie « avait cessé depuis longtemps d'être un hégémon » dans la région, il a préconisé de réaliser « un audit strict des relations et obligations » prévues par les organisations multilatérales régionales sous obédience russe. Selon lui, « continuer à vivre sur l'acquis soviétique des connaissances et des représentations et se souvenir avec nostalgie de l'union fraternelle entre les peuples de l'URSS n'est plus possible »¹¹.

La crise suscitée par la Covid-19 a mis en évidence l'inefficacité de ces organisations, dont aucune n'a été sollicitée par la Russie pour répondre aux crises apparues dans l'espace ex-soviétique. L'Union économique eurasiennne, voulue à Moscou comme une réplique de l'Union européenne, n'a pas véritablement pu structurer la coopération économique ni réduire les tarifs douaniers entre les Etats membres, encore moins organiser une lutte commune contre la pandémie. Le refus de l'OTSC d'assurer la défense de l'Arménie face à l'Azerbaïdjan et à la Turquie, membre de l'OTAN, a suscité une grande frustration chez les Arméniens et laissera certainement des traces dans les relations entre Moscou et Erevan.

¹⁰ Pierre Andrieu, « La politique de Partenariat oriental de l'Union européenne : dix ans après », *Note de la FRS*, n° 49/20, 15 juin 2020.

¹¹ Dmitri Trenin, « Moscow's new rules », *Carnegie Moscow Center*, 12 novembre 2020, <https://carnegie.ru/commentary/83208>.

Pour régler les crises politiques et sanitaires, la Russie n'a pas non plus recouru aux formats au sein desquels elle interagit avec d'autres puissances dans la région. Il en est ainsi de l'Organisation de coopération de Shanghai, qu'elle a créée avec la Chine et qui semble servir en premier lieu les intérêts de celle-ci en Asie centrale, pourtant « chasse gardée » de Moscou. Même le groupe de Minsk, créé dans le cadre de l'OSCE et dont la Russie assure la coprésidence, n'a pas servi de cadre pour mettre fin aux opérations militaires du Haut-Karabakh.

*

* *

La pandémie a été, dans l'espace postsoviétique comme ailleurs, « un facteur d'accélération des mouvements et mutations déjà en cours », pour reprendre les termes d'Hubert Védrine¹².

L'Eurasie est le théâtre de profonds changements internes. De puissants acteurs extérieurs viennent marcher sur les plates-bandes de la Russie et y encourager les tendances centrifuges. Poutine lui-même semble avoir reconnu que Moscou ne disposait plus de suffisamment de moyens pour assurer son hégémonie dans cette région.

La Russie est obligée de s'adapter à ces nouvelles réalités. Tout en reconnaissant les limites de son influence, elle est amenée à effectuer une analyse plus réaliste et spécifique de chacune des crises et à définir plus clairement ses objectifs pour pouvoir continuer à peser au sein de cet espace.

¹² Hubert Védrine, « *Et après ?* », Paris, Fayard, 2020, p. 27.

Deuxième partie

L'Eurasie en perspective

Facteurs et limites du retour de la superpuissance agricole russe *par Caroline Dufy*

Trente ans après l'effondrement productif des années 1990, la Russie a regagné un statut de superpuissance agricole. En 2019, elle se classait aux premiers rangs mondiaux pour l'exportation de denrées alimentaires comme le blé (premier rang en 2016) et les graines de tournesol (deuxième rang). Elle est en outre le premier producteur de betteraves sucrières, le quatrième de pommes de terre et de viande de poulet, le sixième de lait de vache¹. Dotée d'un potentiel agricole exceptionnel, premier pays par la taille de son territoire et cinquième par sa surface agricole, la Russie renoue avec une tradition de puissance agricole.

La renaissance spectaculaire d'une agriculture sortie exsangue des programmes de transition à l'économie de marché menés dans les années 1990 s'est progressivement affirmée à partir de la décennie 2000. Entre contexte mondial de croissance de la demande et modèle d'autonomisation de la consommation agricole nationale, ce redressement doit beaucoup à l'Etat pour lequel l'agriculture est un double symbole : à la fois fer de lance de la restauration de la souveraineté nationale et signe d'une puissance céréalière rétablie sur les marchés internationaux.

La modernisation agricole

Lors de la chute de l'URSS, la désintégration du modèle agricole soviétique provoque l'exode rural et l'effondrement productif. Le bétail est décimé. Entre 1991 et 2005, la part de l'agriculture dans le PIB russe passe de 13 % à un peu moins de 5 %, et la surface cultivée est presque divisée par deux. Le pays survit grâce à l'aide alimentaire internationale et aux importations massives de poulet américain, les fameuses cuisses de poulet de Bush (*nožki Buša*).

Cette dégradation s'infléchit à partir du milieu des années 2000, quand s'opère une reprise de la production agricole. La renaissance spectaculaire des campagnes russes dans la décennie 2000 est le fruit d'une conjonction de facteurs. Des politiques publiques fortes favorisent la réorganisation structurelle profonde du secteur dans un contexte de hausse de la demande internationale.

La restructuration du secteur agricole résulte d'abord d'afflux de capitaux russes, issus du secteur pétrolier à la recherche d'occasions de diversification et soutenus par l'effondrement du rouble après la crise de 1998. Des groupes agro-industriels financiarisés et concentrés sont constitués : les *agroholdings*. A la tête de centaines de milliers d'hectares, ils concentrent les activités de production, de financement, de négoce, de stockage, de transformation et constituent de ce fait le cœur de la puissance exportatrice russe. Les plus visibles, proches des cercles du Kremlin (Miratorg, Cherkizovo), sont privés, parfois partiellement publics (United Grain Company) ou filiales de multinationales (Cargill,

¹ Rosstat, « Rossiâ v cifrah » [La Russie en chiffres], Moscou, 2020, p. 549.

Tableau 1
Indicateurs sélectifs du secteur agricole

Années	1991	2005	2008	2017	2018
Indicateurs					
Croissance du PIB (par an, en %)	-5	6,4	5,2	3,7	1,5
Croissance de la production agricole (par an, en %)	-4,5	1,6	10,8	-4,8	2,4
Part de l'agriculture dans le PIB	13,8	4,3	3,8	3,2	1,5
Part de l'agriculture dans l'emploi (% de l'emploi)	13,2	11,2	9,9	9,5	7,5
Terres cultivées (en millions d'hectares)	115,5	75,8	76,9	76,3	80,6
Source : United States Department of Agriculture, « Russian Federation », Gain Report, RS1819, 19 juillet 2018, p. 4, https://www.gks.ru/free_doc/doc_2019/rusfig/rus19.pdf .					

Dreyfus). Cette agriculture appuyée sur des firmes financiarisées, observable dans nombre de pays émergents, est un produit hybride en Russie : à la fois héritage structurel d'une agriculture soviétique industrialisée, expression d'un capitalisme oligarchique postsoviétique et illustration de dynamiques internationales de concentration dans le secteur agricole. Les agroholdings ont été largement soutenues par les autorités publiques russes qui y ont vu l'opérateur de la modernisation de l'agriculture. Les grosses exploitations captent une part écrasante des crédits publics de soutien à l'agriculture. Elles sont situées dans les zones productives du sud de la Russie, des Terres noires et des bords de la mer Noire, aisément accessibles depuis les zones portuaires, mais également dans l'Altaï et le sud de la Sibérie. Toutefois, le réchauffement climatique favorise la remontée des zones de culture vers le nord et la diversification des productions agricoles sur le reste du territoire.

A l'opposé, l'agriculture de ferme est duale. Elle est composée des lopins individuels d'une part, et des petites et moyennes exploitations d'autre part. Les premiers reposent sur l'autoconsommation et la production familiale. Ces champions de l'agriculture vivrière concentraient moins de 3 % des terres exploitées en 2019, mais produisaient deux tiers de la production totale de pommes de terre, de fruits et de baies, et la moitié de celle de légumes². Les propriétaires des secondes pratiquent une agriculture plus diversifiée. Ils sont apparus avec la transition, et leur croissance numérique et productive est remarquable en dépit d'une faible intensité capitaliste et d'une main-d'œuvre peu nombreuse. En 2019, occupant 30 % des terres cultivées, ils étaient à l'origine du tiers de la production totale de céréales et de graines de tournesol, et se spécialisaient sur des segments moins rentables pour les agroholdings, et plus productifs que les lopins individuels.

² Rosstat, « Rossiâ v cifrah », annuaire cité, p. 356.

Les années 2000 : l'entrée dans la mondialisation agricole

Les années 2000-2010 sont celles de la restauration de la puissance agricole et ouvrent la voie à l'extension de l'export. L'adhésion de la Russie à l'OMC, acquise en 2012, couronne ce processus, après dix-sept ans de négociations internationales et de débats internes avec les représentants des milieux agricoles. Reconnue comme partie intégrante du multilatéralisme commercial, la Fédération s'engage à réduire la protection de son agriculture.

La croissance de l'export agricole russe résulte aussi de la hausse de la demande globale et du retrait américain des marchés mondiaux de céréales. Simultanément, du fait de la compétitivité accrue des produits agricoles russes appuyée sur une faible utilisation d'engrais et une main-d'œuvre abondante et peu coûteuse, l'agriculture russe devient une concurrente sérieuse pour les céréaliers européens. En 2017, le pays est le premier exportateur de blé au monde et en 2018, il assure plus de 20 % des exportations de blé mondiales, devant les Etats-Unis et le Canada (plus de 13 % respectivement), la France (10 %) et l'Ukraine (près de 7 %). Ses premiers clients se situent sur le pourtour méditerranéen mais tendent à se diversifier vers l'Asie : en 2019, la Turquie absorbe 19,4 % des exportations totales de blé russe, l'Egypte 16,1 % et le Bangladesh 6,6 % (données UNcomTrade).

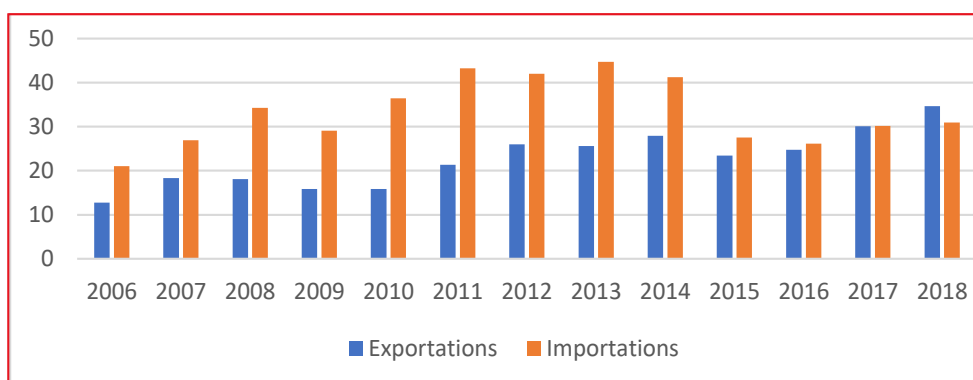
Les exportations russes se développent également au fur et à mesure de la montée en puissance des filières viande et laitière. Ainsi en 2019, les ambitions à l'export agroalimentaire fixées à 21 milliards de dollars pour 2020 étaient déjà dépassées et le président Poutine a porté à 45 milliards de dollars les objectifs à atteindre pour 2024³.

La création de l'Union eurasiennne constitue un débouché supplémentaire pour la Russie, puisqu'elle représente un marché de 170 millions d'habitants, où les normes tarifaires et non tarifaires sont en cours d'harmonisation. Au niveau international, la Russie plaide pour la régulation des marchés agricoles internationaux : elle a interdit en 2016 les importations d'OGM ce qui la place sur le créneau des exportations vertes, alors que les normes sanitaires fixées pour l'importation des biens alimentaires sont relativement restrictives. Des guerres commerciales successives ont provoqué la saisine de l'organe de règlement de différends de l'OMC pour trancher des conflits liés aux risques d'importation de la fièvre porcine en provenance des pays Baltes ou à la question des antibiotiques contenus dans la viande américaine, ou encore l'opposant à l'Union européenne, suite aux sanctions commerciales occidentales.

La croissance des exportations agroalimentaires favorise la réduction du déficit commercial, très largement soutenue par la politique d'embargo sur l'import des biens occidentaux. Comme le montre le graphique ci-après, les importations agroalimentaires ont subi une diminution majeure à partir de 2014 : de 45 milliards de dollars en 2013, elles sont passées à 30 milliards en 2018, traduisant le rôle fort de l'Etat dans la politique agricole.

³ Ministère de l'Agriculture de la Fédération de Russie, « Stratégie de long terme de développement du secteur céréalier en Russie à l'horizon 2035 » (en russe), 2019, Moscou, p. 12, <http://static.government.ru/media/files/y1lpA0ZfzdMCfATNBKGff1cXEQ142yAx.pdf>.

Figure 1
Importations et exportations de produits agricoles de la Russie entre 2006 et 2018,
en valeur, à prix courants (milliards de dollars)



Source : OMC

Des politiques publiques affirmées en faveur de l'autonomie alimentaire

C'est la définition de l'agriculture comme « Projet national prioritaire » en 2005 qui ouvre la voie à la restauration du secteur agricole. Cette orientation est soutenue par le Programme fédéral de développement de l'agriculture et de régulation des marchés agricoles défini pour 2013-2020 et en 2010 par l'adoption de la Doctrine de la sécurité alimentaire, élevée au rang de composante intégrante de la sécurité nationale. Ces programmes fixent des objectifs de production, réactualisés et abondés par des financements publics, sous forme de prêts bonifiés soutenant l'amélioration de l'efficacité productive, l'indépendance technologique, l'extension des terres cultivées, ainsi que l'amélioration des capacités de transport et de stockage des denrées agricoles.

Un objectif central est fixé : l'autonomie alimentaire. La Doctrine de sécurité alimentaire définit ainsi des objectifs de production nationale à atteindre pour un certain nombre de produits, tels que les céréales dont 95 % de la consommation nationale devront être produites en Russie, 90 % pour la viande, 90 % pour le sucre, 85 % pour les pommes de terre et 60 % pour les fruits et les baies.

A l'appui de ces objectifs, la stratégie de substitution aux importations vise à soutenir la montée en puissance de secteurs agroalimentaires jusque-là très dépendants de l'extérieur, comme celui du lait et des fromages, ou encore de la viande. Lancées à partir du milieu des années 2000, ces orientations ont amplement profité des politiques des sanctions et contre-sanctions adoptées après l'annexion de la Crimée en 2014. La riposte russe annoncée en août 2014 a banni les importations agricoles et agroalimentaires en provenance des pays signataires des sanctions économiques à l'égard de la Russie. La politique agricole a alors pris un ton patriotique, soutenu par l'opinion publique fière de produire de la mozzarella ou du parmesan sur le sol russe, et ce en dépit de la hausse des prix et d'une qualité moindre. De fait, la croissance du secteur agricole a permis d'atteindre l'autosuffisance en 2018, voire de dépasser les objectifs fixés dans six des huit secteurs visés, tout

particulièrement dans ceux du porc ou du poulet. La dépréciation tendancielle du rouble depuis 2014 a fait le reste, en renchérissant le coût des importations et en améliorant la compétitivité russe à l'export.

Ces politiques publiques actives sont enfin appuyées sur des interventions fortes sur les marchés agricoles, destinées à atténuer les fluctuations erratiques des cours et à constituer des fonds stratégiques. Similaire à celle expérimentée dans l'Union européenne jusqu'à la réforme de la PAC, cette régulation des marchés passe par des mécanismes d'achats et de ventes publics, mais aussi par des embargos temporaires à l'import ou à l'export. L'instauration entre avril et juin 2020 de quotas d'exportation sur le blé, le maïs, l'orge ainsi que « les biens essentiels » a ainsi limité les volumes de céréales exportables durant la pandémie. Ces innovations comportent des limites et elles ont des coûts élevés de stockage lorsque les cours sont bas. A l'inverse, l'embargo sur les exports pour prévenir la flambée des prix internes fragilise la qualité de la signature des exportateurs russes, empêchés par l'Etat d'honorer leurs contrats de livraison.

La diversification économique, enfin ?

La montée en puissance de la production agricole peine encore à éloigner la Russie d'un modèle de croissance rentier appuyé sur les matières premières. La réorientation de la superpuissance énergétique vers le « pétrole vert » demeure insuffisante pour assurer l'autonomie de l'économie nationale face aux marchés des matières premières. En 2019, l'exportation de produits minéraux représentait une part stable, environ deux tiers de la valeur des exportations de la Fédération de Russie, (respectivement 64,9 % en 2018 et 63,3 % en 2019), les produits agricoles occupant 5 % du total des exportations (à prix courants, en 2019) dont moins de 3 % pour le blé⁴.

Par ailleurs, ce mode de développement a des fragilités qui concernent tout autant l'exportation agricole que la croissance autocentrée. D'un côté, une spécialisation agricole plus prononcée exposerait l'économie russe à d'autres fluctuations, inhérentes aux marchés agricoles, face à des produits encore faiblement transformés et dans un contexte de forte volatilité de la demande mondiale. De ce point de vue, les infrastructures constituent un sérieux goulet d'étranglement pour le développement des flux d'export : les céréales sont chargées en grande partie dans les ports de la mer Noire dont peu sont en eaux profondes. De ce fait, le coût, l'opacité et l'encombrement des chargements ralentissent les échanges. Comparés aux concurrents proches, y compris l'Ukraine voisine qui a conservé sa capacité d'exportation en dépit des crises, le transport russe est onéreux, très concentré autour de quelques opérateurs étatiques comme United Grain Company par exemple. La modernisation des infrastructures de transport, de stockage et de chargement nécessite des financements publics massifs. Le réaménagement du port de Novorossiïsk constitue le fer de lance de ces projets.

⁴ Rosstat, « Rossiâ v cifrah », annuaire cité, pp. 522-523.

Du côté du marché domestique, la course à la productivité questionne la soutenabilité économique de l'aide publique à une agriculture intensive, finalement peu efficace, captant la majorité des financements publics et soutenue par des compétences et des technologies importées. Le coût environnemental d'un tel modèle reste pour l'heure peu débattu, mais sa faible attractivité sociale et sa contribution limitée à l'emploi dans le monde rural suscitent une remise en cause de la part des partisans du renouveau des campagnes. D'ailleurs l'objectif d'un développement rural durable apparaît depuis quelques années dans les programmes publics.

*

* *

En ripostant aux sanctions internationales, le pouvoir russe a soutenu le redressement de son agriculture, en même temps qu'il en a favorisé la mondialisation. Les stratégies de développement ont ainsi combiné la promotion des exportations et le développement autocentré, la puissance d'exportation dans les grandes cultures et le développement des filières lait et viande sur le territoire russe, l'extraversion affirmée des Terres noires et la consommation domestique des productions sibériennes. L'agriculture russe se trouve plus que jamais au cœur d'un enjeu double pour le pouvoir politique : la restauration de la puissance internationale et l'autonomisation de son développement.

Pour citer ce chapitre : Caroline Dufy, « Facteurs et limites du retour de la superpuissance agricole russe », in A. de Tingly (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 254-255, février 2021 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

La fonte du pergélisol dans l'Arctique russe : un tremblement de terre au ralenti ?

par Marie-Hélène Mandrillon

La vulnérabilité de l'Arctique russe aux effets du changement climatique ne fait désormais plus de doute, même au Kremlin où l'on s'est longtemps montré climatosceptique. Lors de sa conférence de presse annuelle du 19 décembre 2019, Vladimir Poutine a reconnu que le défi était considérable :

« Les températures augmentent chez nous deux fois et demie plus vite que la moyenne globale. Nous sommes un pays nordique, 70 % de notre territoire se situe à des latitudes septentrionales. Nous avons des grandes villes entières au-delà du cercle polaire qui sont construites sur du pergélisol. S'il se met à fondre, vous imaginez les conséquences. C'est très grave. »¹

L'année 2019 avait de fait été marquée par une succession d'alertes sérieuses : en février, les autorités avaient dû proclamer l'état d'urgence dans l'archipel de la Nouvelle-Zemble pour protéger la population menacée par un envahissement d'ours polaires affamés, chassés de leur habitat naturel tant la couche de glace de la banquise était fine. En juillet, des crues meurtrières avaient dévasté la région d'Irkoutsk. De juin à septembre, l'Arctique avait été ravagé par des incendies géants d'une ampleur jusque-là sans précédent, qui se sont produits à nouveau en 2020.

Au-delà de ces événements extrêmes, la région s'est habituée à subir des phénomènes inhabituels, qui ne manquent pas de susciter l'inquiétude et qui sont imputables à la fonte du pergélisol (*permafrost* en anglais, sol gelé en permanence sur des profondeurs variables) : incendies « zombies » qui couvent sous la neige pendant tout l'hiver, bactéries et virus qui s'échappent de carcasses de mammouths libérées de la glace, « volcans de méthane » où ce gaz jusque-là contenu semble exploser à l'air libre et creuse des cratères dans le sol².

Les ambitions russes dans l'Arctique, fondées jusqu'à présent sur la seule considération des opportunités offertes par le réchauffement, vont-elles être contrecarrées par la prise de conscience de l'ampleur des risques environnementaux qu'il présente et de l'urgence à y faire face ?

La « marée rouge » de Norilsk : accident industriel ou point de non-retour ?

Le 29 mai 2020, dans les faubourgs de la ville minière de Norilsk, 20 000 tonnes de diesel se sont échappées à la suite de l'affaissement des piliers du réservoir qui les contenait et se sont répandues dans les sols alentour, gagnant rapidement deux rivières qui alimentent un lac en direction de l'océan glacial arctique. L'ampleur de la « marée rouge » provoquée était sans précédent depuis la catastrophe de l'*Exxon Valdez* qui avait déversé 40 000 tonnes de pétrole

¹ <http://kremlin.ru/events/president/news/62366>.

² On se reportera à ce sujet à : <https://climate.copernicus.eu/surface-air-temperature-may-2020> ; <https://nsidc.org/arcticseaicenews/> ; <https://atmosphere.copernicus.eu/another-active-year-arctic-wildfires>.

brut en 1989 en Alaska. La cuve de diesel appartient à une filiale du groupe Norilsk-Nickel, dirigé par l'oligarque Vladimir Potanine considéré comme la première fortune de Russie.

Après avoir tenté dans un premier temps de minimiser l'ampleur de l'accident, la compagnie a reconnu sa responsabilité et engagé des opérations pour prévenir et limiter la propagation de la nappe tout en indiquant qu'elle prendrait à sa charge les frais de dépollution qu'elle a estimés à quelque 120 millions d'euros, tandis que l'agence fédérale de surveillance de l'environnement (Rosprirodnadzor) lui a réclamé un dédommagement de 1,8 milliard d'euros. Vladimir Poutine a dû proclamer l'état d'urgence dans tout le pays afin d'assurer l'acheminement vers Norilsk du matériel et des équipements nécessaires pour endiguer la pollution. De son côté, le Procureur général a ordonné la vérification de toutes les infrastructures présentant un risque comparable sur les 66 % du territoire russe composés de pergélisol.

Des responsables de la centrale énergétique en charge du réservoir de diesel incriminé ont été arrêtés et le maire de la ville de Norilsk, accusé de négligence, a été contraint de démissionner quelques semaines plus tard.

Poutine a également reproché au gouverneur du *krai* de Krasnoïarsk, auquel la région de Norilsk est rattachée administrativement, sa lenteur dans la transmission de l'information sur l'ampleur de l'accident, alors que des alertes circulaient depuis déjà quarante-huit heures sur les réseaux sociaux.

Et de fait, de vives polémiques ont d'emblée enflammé les différents réseaux sociaux russes. Elles ont porté aussi bien sur l'évaluation de la gravité écologique de la « catastrophe » que sur le coût financier réel des dégâts occasionnés et bien entendu sur l'attribution des responsabilités partagées de l'accident, entre un Etat russe peu soucieux de protection de l'environnement, la compagnie Norilsk-Nickel négligente et Vladimir Potanine en personne, avide de profit³.

Toute la lumière est loin d'être faite sur les causes, les circonstances et l'ampleur de cette marée rouge. Parmi les premiers facteurs explicatifs figure l'état du réservoir. Cette structure obsolète date de la période soviétique. Elle a été conçue, fabriquée et installée au début des années 1980. Porte-t-elle les stigmates de tous les défauts que présentent les réalisations industrielles soviétiques de cette époque ? Les piliers de la cuve enfoncés dans le pergélisol ont-ils fait l'objet de l'attention et de la maintenance nécessaires dans un contexte de fonte du *permafrost* ? L'installation a-t-elle été victime d'une brusque accélération imprévue de l'instabilité du pergélisol ?

Une des premières conséquences inattendues de cette crise est apparue dans les milieux scientifiques sibériens, impliqués de longue date dans les questions de la mise en valeur de l'Arctique et concernés par la problématique des changements climatiques. Un groupe de scientifiques issus de la section sibérienne de l'Académie des sciences a pris l'initiative de s'ériger en commission d'expertise dès le mois de juin 2020 sous l'appellation de Grande expédition de Norilsk⁴. Cette démarche, inusuelle depuis les débuts du régime communiste,

³ Mike Eckel, « Melting down : Climate change may prove a major problem for Russia's Arctic infrastructure », Radio free Europe/Radio Liberty, 10 juin 2020, <https://www.rferl.org/a/russia-norilsk-arctic-infrastructure-problems-climate-change-may-prove-a-major-problem-for-russia-s-arctic-infrastructure/30663783.html>.

⁴ <https://www.sbras.ru/ru/bne2020>.

plonge ses racines dans les pratiques de l'Académie impériale des sciences sous Pierre le Grand. Elle pourrait constituer un tournant dans la perspective de parvenir, enfin, à un diagnostic partagé dans la crise écologique que connaît, au-delà de l'Arctique, la Russie tout entière. Venus de disciplines multiples, ces scientifiques ont réalisé à l'été 2020 un long travail de terrain pour lequel ils ont bénéficié de l'appui logistique de la compagnie Norilsk-Nickel avec laquelle ils ont signé un partenariat stratégique en septembre. Leur objectif est double. Il s'agit de présenter leurs premières expertises sur l'accident particulier de Norilsk, mais au-delà, leur ambition est de constituer des séries rétrospectives permettant d'établir l'impact de l'industrialisation menée dans l'Arctique depuis les années 1930. Rappelons à ce propos que Norilsk a été créé comme camp du goulag dédié à l'exploitation du nickel et d'autres minerais⁵. Sur la base de leur diagnostic, ils présenteront leurs préconisations aux pouvoirs publics et à tous les acteurs industriels impliqués dans la région. Tout cela sous l'œil des médias et surtout des réseaux sociaux.

Si cette initiative se pérennise, la crise de Norilsk pourrait constituer un point de rupture dans la protection de l'Arctique russe confronté aux effets néfastes des changements climatiques.

Néanmoins, la dynamique de cette alliance entre industriels et scientifiques pourrait se heurter à un obstacle majeur : celui de la logique promue notamment au sein de la commission d'Etat pour le développement de l'Arctique initiée en 2015, qui vise au premier chef à tenter de tirer avantage du réchauffement constaté dans la région.⁶

Les répercussions sur la stratégie russe dans l'Arctique

Depuis plus d'une décennie et singulièrement à partir de 2008, la Russie a affiché l'Arctique comme une priorité à la fois au plan intérieur dans le développement de sa politique énergétique, et dans son action internationale pour y affirmer sa suprématie de grande puissance. Les deux volets, militaire et économique, se sont déployés de pair, non sans succès. C'est la raison du rôle actif que joue la Russie au sein du conseil de l'Arctique, forum créé en 1996 qui regroupe outre les Etats riverains et des représentants des peuples autochtones, les puissances européennes et asiatiques, dont la Chine, avec un statut d'observateurs. La Russie en assure la présidence pour deux ans, de 2021 à 2023⁷.

La Russie a tenté de mettre à profit les perspectives ouvertes par la fonte de la banquise le long de son littoral arctique pour relancer le projet stalinien de route maritime du Nord sur près de 6 000 kilomètres entre l'archipel de la Nouvelle Zemble et le détroit de Behring. Des infrastructures portuaires et industrielles désuètes ont été modernisées, d'anciennes bases aériennes à l'abandon ont été rouvertes et équipées de matériels et d'armements récents, Rosatomflot, filiale de Rosatom, a été chargé de livrer des brise-glaces nucléaires. En dépit de ces efforts, le fret reste modeste et loin des ambitions proclamées par Youri Troutnev, le

⁵ Voir à ce propos Sophie Hohmann et Marlène Laruelle, « Norilsk, ville polaire, cité du nickel », *Le Monde diplomatique*, juillet 2016, pp. 18-19, <https://www.monde-diplomatique.fr/2016/07/HOHMANN/55941>.

⁶ <https://arctic.gov.ru>.

⁷ <https://arctic-council.org/en/>.

Dorian RYSER 2021 - Les Etudes du CERJ

La carte illustre la répartition géographique des membres du Conseil arctique. Les États membres permanents sont colorés en orange et incluent le Canada, l'États-Unis, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, la Suède, la Finlande, la Norvège, le Danemark, l'Irlande, l'Islande, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, l'Autriche, la Hongrie, la République slovaque, la République de Moldova, la Roumanie, la Bulgarie, la Grèce, la Turquie, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan, l'Ouzbékistan, le Turkménistan, le Pakistan, l'Afghanistan, le Népal, le Bangladesh, l'Inde, la Chine, la Corée du Nord, la Corée du Sud, le Japon, les Philippines, l'Indonésie, la Malaisie, Singapour, Brunei, Taïwan, Hong Kong, Macao, le Viet Nam, le Laos, le Cambodge, le Myanmar, le Thaïlande, le Sri Lanka, le Maldives, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Timor-Leste, le Vanuatu, les Îles Salomon, le Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Timor-Leste, le Vanuatu, les Îles Salomon.

Les États observateurs sont colorés en vert et incluent l'Algérie, l'Arabie saoudite, l'Égypte, Israël, l'Irak, l'Iran, l'Italie, la Jordanie, le Liban, le Libéria, le Maroc, le Mexique, le Nigeria, l'Oman, le Qatar, le Rwanda, le Sénégal, le Soudan, le Tchad, le Yémen, l'Émirats arabes unis, l'Afrique du Sud, le Zimbabwe, le Botswana, le Lesotho, le Swaziland, le Mozambique, le Malawi, le Zambie, le Zimbabwe, le Botswana, le Lesotho, le Swaziland, le Mozambique, le Malawi, le Zambie, le Zimbabwe.

Participants permanents

- Association aléoute internationale
- Conseil arctique de l'Athabaska
- Conseil international des Gwich'in
- Conseil circumpolaire inuit
- Association russe des populations autochtones du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient
- Conseil sami

Source : <https://arctic-council.org/>

d-maps.com

En matière de politique énergétique, l'Arctique est devenue une des principales régions d'extraction d'hydrocarbures. Outre les géants Gazprom et Rosneft, c'est Novatek, une société privée, qui est à l'origine de ce succès avec l'exploitation du gaz naturel liquéfié dans la presqu'île de Yamal (Yamal LNG-1) et les projets Arctic LNG-2 et Ob LNG plus à l'est. A deux ans du pic estimé dans l'exploitation des réserves de pétrole, l'Etat russe soutient également le développement de nouvelles plates-formes de forage *off shore* au large de la Tchoukotka, en Extrême-Orient⁸. Au lendemain de l'accident de Norilsk, des voix se sont inquiétées au sein de la Commission d'Etat pour l'Arctique de voir l'image de la Russie écornée et sa légitimité de grande puissance entamée, au risque de compromettre les bénéfices attendus de l'exercice de la présidence du conseil de l'Arctique que la Russie exerce pour les deux prochaines années. Et ce d'autant plus que les questions de la protection de l'environnement et de la défense des droits des peuples autochtones bénéficient d'un écho très fort dans ce forum.

57

Or les représentants des 270 000 habitants autochtones de l'Arctique russe ont été parmi les premiers à alerter sur des perturbations de leur habitat naturel par le dégel du pergélisol qui occasionne des mouvements de terrain, des affaissements du sol parfois décrits comme une sorte de séisme au ralenti⁹. Les éleveurs de rennes nomades et les pêcheurs constatent que le cheptel de rennes et les produits de la pêche sont en diminution constante. En plus de la rétractation de la banquise, ils déplorent un assèchement des tourbières et la disparition de points d'eau et de lacs en été. Outre qu'il affecte leurs rares ressources, le dégel perturbe l'équilibre mental, les représentations et la spiritualité de ces peuples déjà menacés.

Les habitants de la ville de Yakoutsk, capitale de la république de Sakha qui en compte 300 000, témoignent d'inquiétudes de nature différente. Les autorités municipales font état de plusieurs centaines d'immeubles d'habitation, de bâtiments publics et de sites industriels d'ores et déjà fragilisés par l'ameublissement des sols qui supportent les pilônes sur lesquels ils sont construits. Tous en appellent à une aide accrue de la part de l'Etat central mais expriment leur désarroi et leur sentiment d'impuissance.

Lutte contre le changement climatique : une nouvelle donne dès 2021 avec l'élection de Joe Biden ?

Les ambitions de la Russie en Arctique ne s'inscrivent ni dans une dynamique de décarbonisation de son économie ni dans une stratégie d'adaptation au réchauffement en cours. C'est ce que met en évidence le rapport du consortium international d'experts Climate Transparency, rendu public en novembre 2020¹⁰.

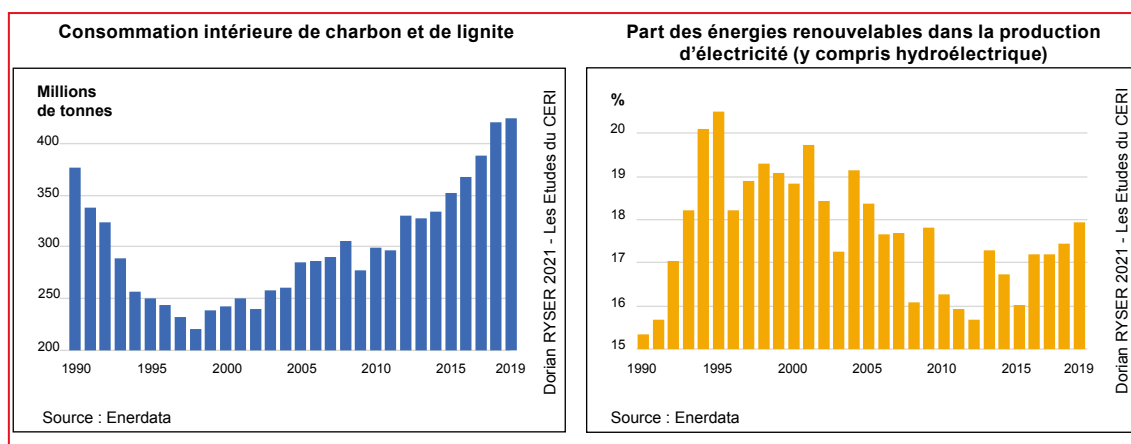
Le rapport souligne qu'une stratégie d'adaptation au changement climatique est bien en préparation mais qu'elle ne devrait pas être finalisée avant 2022. Et de fait les mesures adoptées pour faire face à la crise économique due à la pandémie de Covid-19 ne prévoient pas de volet financier consacré à la lutte contre l'impact du réchauffement. Les experts confirment également que loin de se situer dans les trajectoires de diminution des émissions de gaz à effet de serre dites de « partage équitable » adoptées dans le cadre de l'accord de Paris, les émissions ont augmenté en Russie entre 2012 et 2017, que ce soit en volume ou par habitant, alors qu'elle ont diminué dans la moyenne des pays du G20 et que les engagements russes prévoient que ces émissions continueront de croître au moins jusqu'en 2030 pour n'amorcer une baisse qu'après 2050.

A la décharge des autorités russes, elles ne subissent que peu de pressions qui les inciteraient à respecter leurs engagements volontaires affichés dans le cadre de l'accord de Paris en 2015, qui visait à limiter à deux degrés l'ampleur du réchauffement global et à se préparer à vivre avec les évolutions déjà présentes ou inéluctables.

⁹ Pour visualiser l'étendue de la zone du pergélisol, en Russie en particulier, voir <https://eo.belspo.be/fr/dégel-du-pergelisol> et <https://news.grida.no/new-map-shows-extent-of-permafrost-in-northern-hemisphere>.

¹⁰ Climate Transparency, « Climate Transparency Report 2020. Comparing G20 climate action and responses to the Covid-19 crisis », 2020. Ce rapport propose une comparaison de l'évolution des pays du G20 sur les cinq dernières années. Pour consulter le chapitre consacré à la Russie : <https://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2020/11/Russia-CT-2020-WEB.pdf>.

Figure 2
Le long chemin vers la décarbonisation en Russie



Contrairement à la situation qui prévaut parmi les puissances du G20, on ne constate pas sur la scène domestique russe d'actions suffisamment vigoureuses et résolues venant de la société qui amèneraient le pouvoir à modifier ses vues. L'influence exercée par les ONG environnementales, quelques cercles scientifiques ou de rares industriels, est demeurée jusqu'ici très insuffisante.

L'autre facteur explicatif provient de la situation internationale créée par le retrait des Etats-Unis de l'accord de Paris. Ratifié par Barack Obama, l'accord a été dénoncé par Donald Trump dès 2017 et le retrait officiel des Etats-Unis de la Convention cadre des Nations unies pour faire face aux changements climatiques est officiellement intervenu le 4 novembre 2020, au lendemain du scrutin présidentiel américain.

Si les Etats-Unis reviennent au sein de l'accord de Paris comme Joe Biden s'y est engagé pendant sa campagne électorale, et s'ils y promeuvent une transition résolue pour parvenir à une neutralité carbone à l'horizon 2050, emboîtant ainsi le pas à l'Union européenne et à plusieurs puissances asiatiques, y compris la Chine, la Russie sera-t-elle en mesure de continuer à faire cavalier seul au risque de s'isoler davantage sur la scène internationale ?

Et si, tirant les leçons de l'accident de Norilsk et désireux de se défaire de son image de « pollueur de l'Arctique », un Vladimir Potanine, fort de son alliance avec les scientifiques sibériens et dont le nickel extrait à Norilsk fournit les batteries des véhicules électriques, endossait la cause de la lutte contre la fonte du pergélisol par la promotion des énergies décarbonées ?¹¹

On suivra la prochaine conférence globale sur le climat qui devrait se tenir à Glasgow à la fin de l'année 2021 avec l'espoir qu'elle réserve des surprises.

¹¹ <https://www.bloomberg.com/news/features/2020-09-10/climate-change-in-the-arctic-catches-up-with-russia-s-richest-man>.

Table des cartes, figures et tableaux

Cartes

Carte 1. Nombre de cas de Covid-19 recensés en 2020 en Eurasie	p. 5
Carte 2. Nombre de cas de Covid-19 pour 100 000 habitants recensés en 2020 en Eurasie	p. 5
Carte 3. Nombre de décès dus à la Covid-19 en Eurasie en 2020	p. 6
Carte 4. Nombre de décès dus à la Covid-19 pour 100 000 habitants en 2020 en Eurasie	p. 6
Carte 5. L'Eurasie	p. 14
Carte 6. Le Bélarus dans son environnement régional (2017)	p. 29
Carte 7. Etats et territoires du Caucase (janvier 2021)	p. 35
Carte 8. Membres du conseil de l'Arctique	p. 57

Tableau

Tableau 1. Indicateurs sélectifs du secteur agricole	p. 49
--	-------

Figures

Figure 1. Importations et exportations de produits agricoles de la Russie entre 2006 et 2018, en valeur, à prix courants	p. 51
Figure 2. Le long chemin vers la décarbonisation en Russie	p. 59