SciencesPo
CENTRE DE RECHERCHES INTERNATIONALES

LES ÉTUDES DU CERI

N° 266-267 - février 2023

REGARDS SUR L'EURASIE
L'ANNÉE POLITIQUE 2022

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 2022/Les Etudes du CERI*, n° 266-267, février 2023 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Les auteur.e.s

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

Gilles Andréani est président de chambre à la Cour des Comptes, professeur à Sciences po.

Olga Belova est maîtresse de conférences au département d'études slaves de l'Université Bordeaux Montaigne et chercheuse à l'UR 2958 Centre d'études des mondes moderne et contemporain (CEMMC).

Anna Colin Lebedev est maîtresse de conférences en science politique à l'Université Paris Nanterre et chercheuse à l'Institut des sciences sociales du politique.

Marie Dumoulin dirige le programme « Europe élargie » du *think tank* European Council on Foreign Relations (ECFR).

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

Olivier Ferrando est maître de conférences à l'Université catholique de Lyon, chercheur rattaché à l'Unité de recherche CONFLUENCE, Sciences et Humanités (EA 1598), ancien directeur de l'Institut français d'études sur l'Asie centrale (Iféac) à Bichkek.

Sergeï Guriev est économiste, ancien économiste en chef de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), directeur de la formation et de la recherche de Sciences Po Paris.

Florent Parmentier est secrétaire-général du Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof), chercheur associé à l'Ecole des hautes études commerciales de Paris (HEC).

Francis Perrin est directeur de recherche à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS, Paris) et chercheur associé au Policy Center for the New South (PCNS, Rabat).

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) pour sa contribution à la cartographie de ce volume.

Principaux sigles utilisés dans ce volume

- AIE : Agence internationale de l'énergie
- CEI : Communauté des Etats indépendants
- FSB : Service fédéral de sécurité de la Fédération de Russie
- OET : Organisation des Etats turciques
- 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
- UE : Union européenne

N. B. : Sauf mention, les adresses des sites internet citées dans ce volume ont été vérifiées en février 2023

Table des matières

Introduction
L'invasion de l'Ukraine, une guerre néo-impériale
trente ans après l'effondrement de l'URSS
par Anne de Tinguy ..... *p. 4*

Première partie – L'Eurasie dans l'actualité

Ukraine : l'Etat et la nation à l'épreuve de la guerre
par Anna Colin Lebedev ..... *p. 13*

Guerre en Ukraine : les faiblesses de l'armée russe au grand jour
par Isabelle Facon ..... *p. 21*

Le régime bélarusse dans le tumulte de la guerre en Ukraine
par Olga Belova ..... *p. 27*

La guerre en Ukraine, point de bascule géopolitique pour la Moldavie ?
par Florent Parmentier ..... *p. 32*

L'Asie centrale face à l'invasion russe de l'Ukraine :
les débordements d'un conflit régional
par Olivier Ferrando ..... *p. 38*

Objectifs et politiques des Etats-Unis et de l'Union européenne
confrontés à la guerre en Ukraine
par Marie Dumoulin..... *p. 44*

Deuxième partie – L'Eurasie en perspective

L'impact de la guerre et des sanctions sur l'économie russe
par Sergeï Guriev..... *p. 52*

Quel sera l'impact géopolitique de la guerre d'Ukraine ?
par Gilles Andréani ..... *p. 57*

Hydrocarbures : le grand bouleversement
dans les relations de la Russie avec l'Union européenne
par Francis Perrin ..... *p. 63*

Table des cartes et figures ..... *p. 68*

L'invasion de l'Ukraine, une guerre néo-impériale trente ans après l'effondrement de l'URSS

Anne de Tinguy

Trois décennies après l'effondrement de l'URSS qui semblait signer la fin d'un empire russo-soviétique séculaire, la décision de la Russie d'envahir son voisin ukrainien qui ne la menaçait pas témoigne de son incapacité à sortir d'une vision impériale du monde. Cette guerre tragique et déstabilisatrice, qui a fracturé l'espace postsoviétique, est un point de bascule.

La guerre et ses effets : violences, résistances et mobilisations

Ce que Vladimir Poutine a appelé une « opération militaire spéciale » est une guerre d'agression, la première en Europe depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale à être de haute intensité et explicitement marquée par le facteur nucléaire. C'est un conflit dévastateur dont le bilan humain est très lourd : pertes humaines estimées de part et d'autre à plusieurs dizaines de milliers, migration interne et départ à l'étranger de millions de réfugiés ukrainiens, déplacement forcé de populations, politique de terreur et crimes de guerre, annexion de quatre régions.

Pourquoi une telle tragédie ? Si l'on en croit le Kremlin, la guerre qu'il a déclenchée le 24 février est défensive : la Russie, a affirmé Vladimir Poutine, était confrontée à une « menace majeure et sérieuse », émanant à la fois des Etats-Unis animés par un « projet anti-russe » et d'une Ukraine hostile, « vassalisée » par les Américains. Cet argumentaire a été d'emblée rejeté par les responsables occidentaux qui ont dénoncé « une agression militaire non provoquée, injustifiée », « préméditée et injustifiable ». L'offensive russe s'inscrit dans une politique révisionniste et néo-impériale fondée sur la négation de l'identité ukrainienne, de la légitimité et de la souveraineté de l'Etat ukrainien. Ce que veut le Kremlin, c'est reprendre le contrôle de ce pays qui a été le plus beau fleuron de l'empire russe, bloquer son intégration dans la communauté euroatlantique, empêcher l'émergence dans l'espace postsoviétique d'un modèle sociopolitique qui concurrencerait celui de la Russie. C'est aussi une redéfinition de l'architecture de sécurité européenne.

Dix mois après le début du conflit, si l'issue en est encore imprévisible, une défaite russe fait partie des scénarios envisagés[1]. Moscou avait misé sur un effondrement rapide de l'armée et du pouvoir ukrainiens. Non seulement la guerre éclair n'a pas eu lieu, mais les troupes russes ont subi à plusieurs reprises de graves revers qui les ont contraintes à reculer : la part du territoire ukrainien occupé est passée de 25 % en mars à 16 % en décembre.

[1] Liana Fix, Michael Kimmage « Putin's last stand. The promise and peril of Russian defeat », *Foreign Affairs*, janvier-février 2023, pp. 8-21 ; Alexander Motyl « It's time to prepare for Russia's collapse », *Foreign Policy*, 7 janvier 2023.

Leurs piètres performances s'expliquent à la fois par la résistance ukrainienne, par les nombreuses erreurs faites par Moscou et par leurs défaillances. Le Kremlin ne semble ni avoir défini de stratégie pour une guerre autre qu'éclair, ni avoir anticipé la question, cruciale, des effectifs, ni avoir pris la mesure de la gravité des problèmes logistiques et structurels auxquels ses forces allaient être confrontées.

Peu motivées, mal préparées et mal équipées, ses troupes ont trouvé en face d'elles une nation en armes déterminée à défendre son territoire et son indépendance. La résistance ukrainienne s'explique par les forces morales et la vitalité de la société : depuis leur indépendance, les Ukrainiens ont appris à se mobiliser pour pallier les carences de l'Etat ; depuis 2014, ils se sont préparés à une aggravation du conflit. Elle a aussi pour moteur le profond ressentiment engendré par une historiographie russe qui rabaisse leur pays au rang de « Petite Russie » et par le narratif injurieux et déconnecté de la réalité véhiculé par le Kremlin sur la nécessité de les « libérer » d'un pouvoir « nazi ». Elle est en outre encouragée par le soutien occidental. Analysant l'agression russe comme une menace directe à la sécurité européenne, comme une attaque des valeurs occidentales et des principes qui fondent le système international (respect des frontières et de l'intégrité territoriale des Etats)[2], les Etats-Unis, les autres Etats du G7 et l'Union européenne ont apporté à la défense de l'Ukraine un soutien militaire, financier et humanitaire immédiat et massif qui a gagné au fil du temps en quantité et en qualité. Ils ont parallèlement soumis la Russie à un régime de sanctions sans précédent, destiné à diminuer sa capacité à financer et à supporter la guerre.

A l'issue de l'année 2022, celle-ci semble devoir durer. Les dirigeants ukrainiens ont posé comme préalable à toute négociation le retrait des forces russes du territoire ukrainien et le retour aux frontières de 1991[3]. En Russie, où les pressions en faveur de la paix sont restées limitées[4], le Kremlin exige la reconnaissance des annexions de 2014 (Crimée) et de 2022, maintient son objectif de « démilitarisation et de dénazification » de l'Ukraine et rejette la responsabilité du conflit sur les Occidentaux[5]. Pariant sur une lassitude de ces derniers, il joue la durée.

[2] Voir par exemple Lloyd Austin, « Why Ukraine matters », Remarks at the Halifax International Security Forum, Canada, 19 novembre 2022 (l'auteur est secrétaire à la Défense des Etats Unis), **https://lstu.fr/FKfz_5YR** ; et Tanisha Fazal « The return of conquest ? Why the future of global order hinges on Ukraine », *Foreign Affairs,* mai-juin 2022.

[3] Voir le plan de paix en dix points présenté par le président Zelensky lors du sommet du G20 à Bali le 15 novembre 2022, **https://lstu.fr/TPR0TDW4**

[4] Sur cette question, voir Tatiana Stanovaya « Russia's missing peacemakers », *Foreign Affairs*, 18 novembre 2022 ; sur la conviction d'une victoire russe, voir Veniamin Popov « Planirovanie boudouchtchego », RSMD, 14 novembre 2022.

[5] Voir notamment la conférence de presse de Vladimir Poutine du 22 décembre 2022 et son adresse du 31 décembre ; et l'interview de Sergueï Lavrov à l'agence Tass le 27 décembre 2022.

L'onde de choc de la guerre dans l'espace postsoviétique

La guerre a des répercussions immenses et multiformes dans tout l'espace postsoviétique. Son coût économique est très élevé. Ravagée par les bombardements et les combats, l'Ukraine doit faire face à une chute de son PIB estimée pour 2022 entre 30 et 35 % ; la Russie, à une récession (-3 %) qui se répercute sur les économies de ses partenaires. Dans les autres Etats, en particulier dans ceux qui dépendent des transferts financiers des travailleurs migrants et dans ceux qui voient affluer sur leur sol réfugiés ukrainiens et ressortissants russes en désaccord avec la guerre ou fuyant la mobilisation du 21 septembre, l'offensive russe a provoqué désordres économiques et pressions sociales. Ces tensions accentuent les tendances centrifuges auxquelles l'agression russe a donné une nouvelle impulsion. Le résultat est une fragmentation accrue de cet espace dont l'ampleur est résumée dans les votes à l'Assemblée générale des Nations unies. Le Bélarus est le seul des onze Etats de la région à s'être opposé à l'adoption le 2 mars de la résolution qui condamne « la violation des frontières et de l'intégrité d'un Etat membre ». L'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie ont voté pour. L'Arménie, le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan se sont abstenus. L'Azerbaïdjan, l'Ouzbékistan et le Turkménistan n'ont pas pris part au vote. Lors de la condamnation le 12 octobre des « annexions illégales » des quatre régions ukrainiennes, les votes ont été les mêmes, à l'exception de celui de l'Ouzbékistan, qui s'est abstenu.

Entre les deux belligérants, la rupture est consommée. L'invasion a conforté le sentiment national ukrainien et accéléré « le rejet de la Russie et de ce que les deux pays ont pu avoir en commun ». La politique russe, souligne Anna Colin-Lebedev, est désormais lue comme « une volonté continue (et séculaire) de Moscou de faire disparaître la nation ukrainienne »[6]. La rupture est d'autant plus forte que les Ukrainiens ont ressenti de terribles chocs lorsqu'ils ont constaté qu'après avoir soutenu l'annexion de la Crimée, la population russe approuvait apparemment largement l'invasion de leur pays, et découvert les exactions commises sur leur sol par les forces russes. La Moldavie, et dans une moindre mesure la Géorgie, se sont rangées à leurs côtés. La première a montré une solidarité qui s'est entre autres traduite par l'accueil de très nombreux réfugiés ukrainiens. Si le soutien du gouvernement géorgien, souvent soupçonné de chercher à ménager la Russie, a parfois été ambigu, celui de la population, très marquée par la guerre qui en 2008 a opposé la Géorgie à la Russie et par la perte de deux de ses territoires (l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud), est très fort.

Base arrière de l'agression russe, le Bélarus, qui a reconnu en juillet l'annexion de la Crimée, est le grand soutien de la Russie. Le 24 février, c'est à partir de son territoire que les forces russes ont attaqué l'Ukraine. Par la suite, Minsk leur a apporté une assistance multiforme, les autorisant à utiliser les infrastructures bélarusses et à effectuer des frappes aériennes à partir de son sol, leur livrant des munitions et divers équipements militaires, soignant des blessés, réparant des matériels endommagés, etc. Au fil du temps, le rapprochement entre les deux Etats s'est accentué. Le président Loukachenko s'est jusqu'ici

[6] Voir le chapitre d'Anna Colin-Lebedev dans ce volume et *Jamais frères ? Ukraine et Russie : une tragédie postsoviétique*, Paris, Le Seuil, 2022.

Carte 1
L'Eurasie

refusé à accepter que son pays s'implique directement dans le conflit, mais, dépendant du Kremlin à qui il doit son maintien au pouvoir depuis les élections frauduleuses de 2020, il a une marge de manœuvre limitée.

Les autres Etats de l'ex-URSS se situent entre les deux belligérants. Choqués par la brutalité de la Russie, mais se sachant vulnérables à des degrés divers, ils tentent de ménager les deux parties. Les Etats d'Asie centrale n'ont pas condamné l'agression et quatre d'entre eux (le Kazakhstan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan) ont voté le 7 avril contre la suspension de la Russie du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, le Turkménistan ne prenant pas part au vote[7]. Pour autant non seulement ils n'ont pas soutenu Moscou, mais ils ont clairement manifesté leur méfiance. Leurs votes à l'ONU le 2 mars et le 12 octobre, les appels de plusieurs d'entre eux au respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, l'envoi à Kiev d'aide humanitaire, les vives réactions de leurs gouvernements aux pressions exercées sur les migrants centrasiatiques présents sur le territoire russe pour qu'ils s'engagent dans la guerre en Ukraine, sont révélateurs de leurs inquiétudes et de leur volonté de prendre désormais davantage de distances avec la Russie. L'attitude du Kazakhstan, que la présence sur son sol de fortes minorités russes rend pourtant vulnérable, le confirme. Astana n'a reconnu ni l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud ni l'annexion de la Crimée, et il cherche depuis longtemps à limiter le poids de son voisin russe en menant une active politique

[7] Voir les cartes 5,6,7,8 dans ce volume.

multivectorielle. Les événements de janvier 2022 auraient pu l'amener à infléchir sa politique. Confronté à des émeutes qui avaient éclaté dans tout le pays, le président Tokaev avait fait appel à l'Organisation du traité de sécurité collective. Grâce à la force multinationale (majoritairement russe) que l'OTSC avait envoyée sur place, il était parvenu en quelques jours à reprendre le contrôle de la situation. Cet engagement suggérait qu'en retour, il serait amené à se ranger aux côtés de Moscou dans l'affaire ukrainienne. Ce n'est pas ce qu'il a fait, nous venons de le voir[8].

L'Arménie, pourtant traditionnellement proche de la Russie, s'en est elle aussi démarquée. Alors qu'elle l'avait soutenue en 2014 lors du vote aux Nations unies sur l'annexion de la Crimée, elle s'est abstenue lors des votes des 2 mars et 12 octobre et n'a pas pris part à celui du 7 avril. Cette réserve est clairement liée à la rancœur qu'elle éprouve à l'égard de son alliée et de l'OTSC, accusées de ne l'avoir soutenue ni en 2020 lors de la guerre qui l'a une fois de plus opposée à l'Azerbaïdjan et s'est soldée par une terrible défaite militaire, ni en septembre 2022 lorsque Bakou a relancé les hostilités, puis bloqué le corridor de Latchine qui relie le Karabakh à l'Arménie. Du nouveau refus d'intervenir de l'OTSC, Erevan a conclu que Moscou était désormais un partenaire dangereusement peu fiable.

Pour l'Azerbaïdjan, la guerre est synonyme d'opportunités : en l'absence de la Russie, retenue en Ukraine, elle améliore sa marge de manœuvre face à l'Arménie et lui permet de renforcer la coopération, notamment dans le domaine de l'énergie, avec l'UE (accord du 18 juillet). Mais, comme d'autres capitales de la région, Bakou redoute à la fois une confrontation avec le Kremlin qui n'irait pas dans le sens de ses intérêts, ce qui l'amène à le ménager, et un scénario qui laisserait impunie la violation par la Russie des grands principes internationaux, ce qui le conduit à soutenir l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

La guerre, on le voit, a accéléré les fractures, les oppositions et les tensions au sein de l'espace postsoviétique. Elle a aussi donné une nouvelle impulsion au recul des positions de l'ancienne puissance tutélaire. Empêtrée dans le conflit, la Russie n'apparaît notamment plus comme le garant de la sécurité de la région. Sa brutalité a accentué la méfiance de ses partenaires à son égard. Sa légitimité et sa crédibilité ont été entamées par la violation de l'intégrité territoriale de l'Ukraine et par ses piètres performances sur le terrain militaire. Celles de l'OTSC, son levier d'influence dans la région, sont elles aussi mises en cause. Les affrontements meurtriers qui ont éclaté en septembre entre le Kirghizstan et le Tadjikistan, les plus graves que ces deux pays ont connus depuis 1991, ainsi que les critiques essuyées par la Russie lors du sommet de l'OTSC le 24 novembre à Erevan, confirment l'érosion du crédit de l'une et de l'autre.

[8] Kassym-Jomart Tokayev, « Turbulence across Eurasia will not slow Kazakhstan's progress », *The National Interest,* 4 avril 2022, **https://nationalinterest.org/feature/turbulence-across-eurasia-will-not-slow-kazakhstan%E2%80%99s-progress-201591**

Un changement d'époque

A l'issue de 2022, si la guerre continue d'être synonyme d'incertitudes, il est manifeste qu'elle a précipité un changement d'époque dont on peut déjà cerner certains contours : l'Europe est à nouveau divisée, mais l'espace postsoviétique étant fracturé, elle se restructure selon des lignes très différentes et beaucoup moins favorables à la Russie que celles qui prévalaient du temps de la guerre froide.

L'Ukraine est confrontée à d'immenses défis : elle doit retrouver la paix, assurer sa future sécurité, redresser son économie et mener à bien le gigantesque chantier de la reconstruction tout en progressant sur la voie de nécessaires réformes. Sa situation n'est cependant plus celle d'avant le 24 février 2022 : elle est devenue un grand pays respecté, doté d'une armée moderne, dont la résistance a forcé l'admiration et dont l'ancrage à la communauté euroatlantique, déjà bien amorcé avant le 24 février, a été accéléré par la guerre. Le 24 juin, l'UE lui a accordé le statut de pays candidat à l'Union[9], un signal fort de son engagement à ses côtés. Et son entrée dans l'OTAN, tant redoutée par la Russie, se pose à nouveau[10]. La guerre a aussi conforté l'ancrage à l'Union européenne de la Moldavie, à laquelle Bruxelles a également accordé le statut d'Etat candidat, la Géorgie restant pour le moment liée à l'Union par l'accord d'association signé en 2014. Cette nouvelle donne ukraino-moldave modifie fondamentalement le rapport entre l'espace postsoviétique et l'UE, qui prévoit d'une part de continuer à s'élargir, et d'autre part de créer une « communauté politique européenne », destinée à « répondre aux questions d'intérêt commun » et « à renforcer la sécurité, la stabilité et la prospérité du continent européen »[11]. La Russie ne fait pas partie de cette Europe. L'invasion du 24 février a en effet signé la rupture de ses liens avec ce que Vladimir Poutine appelle « l'Occident collectif », ce qui constitue un tournant historique dans son rapport au monde extérieur. Elle a achevé de faire voler en éclats l'idée de valeurs communes et a bouleversé la notion d'intérêts communs. La fin de l'interdépendance de la Russie et de l'UE dans le domaine des hydrocarbures, vieille de plusieurs décennies, est une des décisions les plus spectaculaires qui en témoignent.

Le Kremlin ambitionnait de diviser les Occidentaux et de les contraindre à accepter une refondation des équilibres stratégiques qui déboucherait sur un recul des positions de l'Alliance atlantique. Fin 2022, il n'y est pas parvenu. La brutalité de la Russie, désormais considérée en Europe et aux Etats-Unis comme une sérieuse menace pour le système international[12], a poussé les Européens à se rassembler et renforcé les liens transatlantiques. Les sanctions adoptées l'ont été à l'unanimité des vingt-sept Etats membres de l'UE, en coordination avec la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Les livraisons d'armes à l'Ukraine

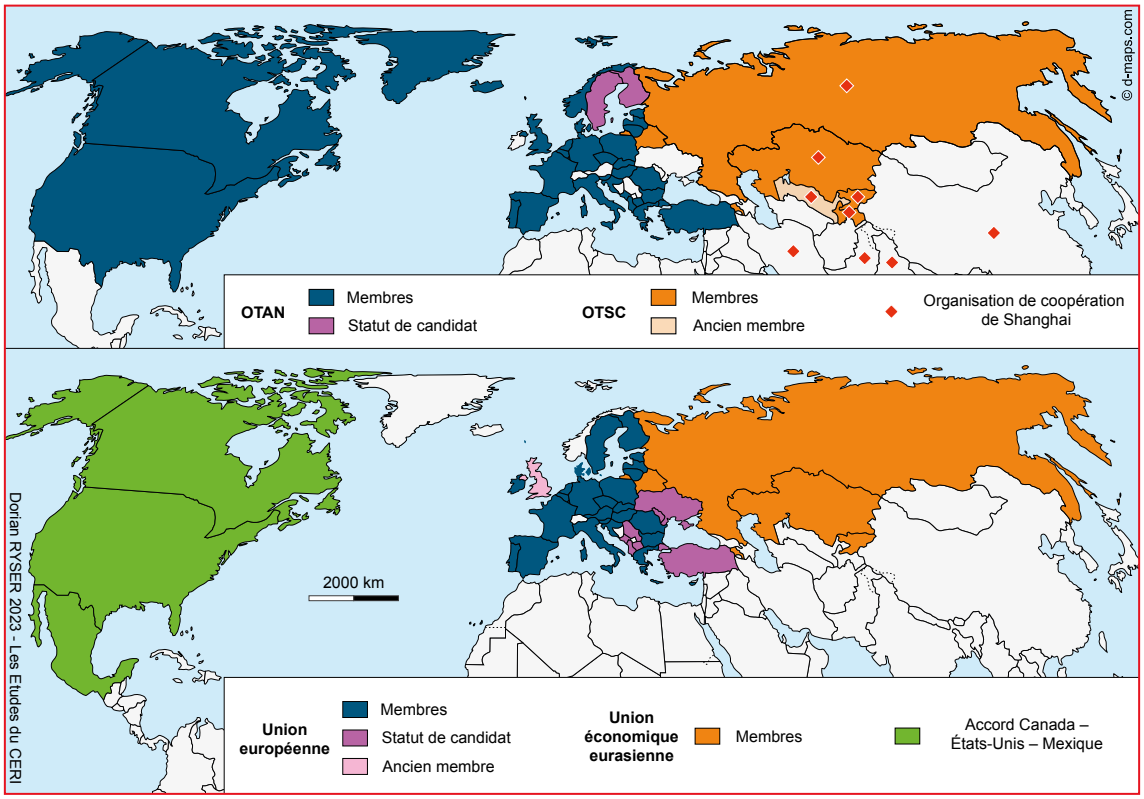
[9] Mykhailo Minakov, « Ukraine, EU member candidate », *Focus Ukraine*, Kennan Institute, Wilson Center, 28 juin 2022, **https://www.wilsoncenter.org/blog-post/ukraine-eu-member-candidate**

[10] Henry Kissinger « How to avoid another world war », *The Spectator*, 17 décembre 2022, **https://www.spectator.co.uk/article/the-push-for-peace/**

[11] Conseil européen, 24 juin 2022.

[12] Voir par exemple la Stratégie de sécurité nationale des Etats-Unis publiée le 12 octobre 2022.

Carte 2
Organisations internationales régionales, décembre 2022



se sont faites dans la concertation. L'agression russe a par ailleurs bouleversé les politiques sécuritaires de ces Etats. Elle a encouragé les Etats européens à augmenter leurs budgets de défense – ce qui représente dans le cas de l'Allemagne un tournant historique –, amené le Danemark à décider de participer à la politique de sécurité et de défense de l'UE, donné à l'OTAN une nouvelle raison d'être, conduit la Suède et la Finlande, neutres depuis des décennies, à demander à y adhérer, et amené l'Alliance à renforcer son flanc Est. Le chantier de l'architecture de sécurité européenne est loin d'être achevé. Mais à ce jour, les positions de négociation de l'Ukraine et des Etats membres de l'UE et de l'OTAN sont en train de se renforcer, celles de la Russie de s'affaiblir. L'agression russe a eu, on le voit, l'effet inverse de celui recherché par Vladimir Poutine.

L'affaiblissement de la Russie et la volonté des pays de son ancien empire de conforter leurs partenariats extérieurs pour limiter son poids dans la zone ouvrent par ailleurs de nouvelles perspectives à ses concurrents, au premier rang desquels figurent la Chine et la Turquie, déjà bien implantées dans cet espace. La Chine apporte à la Russie un soutien qui n'est pas sans réserves et qui accroît la dépendance de celle-ci à son égard, mais qui est essentiel à la fois pour elle dans le contexte de sa rivalité stratégique avec les Etats-Unis et pour le Kremlin. Parallèlement, elle continue à développer ses positions dans la région, en particulier en Asie centrale où elle s'investit dans les secteurs économiques et commerciaux, mais aussi désormais sécuritaires. Les relations étroites que la Turquie

entretient avec la Russie ne l'empêchent pas de développer avec l'Ukraine un dialogue qui lui permet de s'affirmer comme médiatrice entre les deux belligérants (accord sur les céréales en juillet) et de conforter les liens qu'elle a depuis longtemps noués avec l'Azerbaïdjan et les pays d'Asie centrale.

Au lieu de permettre à la Russie de renforcer sa sphère d'influence, la guerre accélère la désintégration de son ancien empire. Et elle précipite la mutation du rapport des Etats de la région à leur environnement extérieur dans des conditions d'autant moins favorables à la Russie que celle-ci risque de sortir de ce conflit durablement affaiblie et déstabilisée[13].

[13] Anne de Tinguy, *Le Géant empêtré. La Russie et le monde de la fin de la guerre froide à l'invasion de l'Ukraine*, Paris, Perrin, 2022 ; et Iegor Gran, *Z comme zombie*, Paris, P.O.L., 2022.

Pour citer ce chapitre : Anne de Tinguy, « L'invasion de l'Ukraine, une guerre néo-impériale trente ans après l'effondrement de l'URSS », *in* A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 266-267, février 2022 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Première partie

L’Eurasie dans l’actualité

Ukraine : l'Etat et la nation à l'épreuve de la guerre
par Anna Colin Lebedev

Vladimir Poutine a explicitement placé l'invasion de l'Ukraine qu'il a engagée en février 2022 sur le terrain de l'identité nationale. « Historien en chef »[1] lançant une guerre au nom du rétablissement d'une injustice historique, le président russe a nié à plusieurs reprises l'existence même d'une nation ukrainienne, se donnant pour mission de réunir les peuples russe et ukrainien, selon lui séparés par erreur. Il a signé deux textes qui l'énoncent avec clarté : l'article « De l'unité des peuples russe et ukrainien » en juillet 2021, et son discours du 21 février 2022. Celui de juillet 2021[2] affirme l'artificialité de la séparation des deux peuples, fruit d'une opération politique du pouvoir bolchevik dans les premières années de l'Union soviétique. L'Ukraine, cet objet contre nature, aurait été, aux yeux de Poutine, instrumentalisée par l'Occident afin d'affaiblir la Russie. Six mois plus tard, trois jours avant l'invasion militaire de l'Ukraine, le président russe reprend des arguments similaires pour annoncer la reconnaissance de l'indépendance des Républiques séparatistes de Donetsk et de Louhansk[3].

A la fin de l'année 2022, la résistance spectaculaire de l'armée ukrainienne, la mobilisation de la population, le soutien persistant des Ukrainiens à leur leadership politique et la résilience des institutions étatiques sont, vus du terrain, un démenti manifeste du déni de nation ukrainienne affirmé par le président russe.

Cette résistance remarquable donne lieu à deux récits qui s'appuient l'un comme l'autre sur un mythe. Le premier, courant en Ukraine comme chez certains commentateurs occidentaux, avance l'idée d'un esprit ukrainien puissant et permanent, traversant les siècles et l'histoire, souvent illustré par l'histoire des cosaques. Le second, surtout porté par ceux pour qui l'Ukraine était jusqu'à la guerre une tache blanche sur la carte européenne, met en scène une identité nationale ukrainienne essentiellement bâtie aujourd'hui, armes en main, dans et par la guerre.

La guerre dans le Donbass démarrée en 2014, comme l'agression russe de 2022 ne sont ni le point de départ, ni un aboutissement historique de l'affirmation nationale ukrainienne. Ce sont des moments d'accélération, à l'occasion desquels la société ukrainienne est amenée à relire son histoire, repenser les contours de l'identité nationale, mais aussi reconstruire le rapport entre la société et l'Etat.

[1] Nicolas Werth, *Poutine historien en chef*, Paris, Gallimard, coll. « Tracts », 2022.

[2] Vladimir Poutine, « Об историческом единстве русских и украинцев » [De l'unité historique des Russes et des Ukrainiens], 12 juillet 2021, **http://kremlin.ru/events/president/news/66181**

[3] Vladimir Poutine, « Discours du président de la Fédération de Russie », 21 février 2022, **http://kremlin.ru/events/president/news/67828**

Une société remodelée par la guerre depuis 2014

La société ukrainienne a composé, depuis l'indépendance du pays en 1991, avec une histoire complexe et des identités plurielles. Les répressions staliniennes, et notamment la « Grande famine » de 1932-1933 et les déportations des Tatars de Crimée, les annexions par l'URSS de territoires au cours de la Seconde Guerre mondiale, l'industrialisation et la soviétisation n'ont pas affecté toutes les régions de la même manière. Les pratiques linguistiques ont continué d'être diverses dans l'Ukraine indépendante. L'usage du russe et de l'ukrainien a été modelé par cette histoire complexe, mais aussi par d'autres variables comme la génération, le milieu social ou le cadre de vie.

Pendant plusieurs années, le cadre interprétatif des « deux Ukraines » qui décrivait un pays coupé en deux, entre un Ouest pro-européen et ukrainophone et un Est pro-russe et russophone, a prévalu dans les analyses occidentales et locales. Or, souligne Alexandra Goujon, la diversité de la société ukrainienne « ne produit pas un partage binaire du pays »[4]. Les insurrections pro-russes appuyées par Moscou qui ont émergé à l'est du pays en 2014, ont utilisé l'idée d'une Ukraine profondément divisée. Elles ont eu pour effet une transformation radicale du paysage politique ukrainien. D'une part, la création de Républiques séparatistes de Donetsk et de Louhansk, ainsi que le départ de centaines de milliers de citoyens de Crimée et du Donbass vers les autres régions d'Ukraine ou vers la Russie, ont encapsulé les positions pro-russes dans les îlots des Républiques autoproclamées, sorties du champ politique ukrainien. D'autre part, la perception de la Russie comme agresseur, largement partagée du côté de Kiev depuis 2014, a délégitimé l'expression de positions pro-russes dans l'espace public. Du fait de la guerre, le champ politique ukrainien a cessé de se structurer autour de l'opposition entre des forces politiques « pro-russes » et « pro-occidentales ».

L'invasion de 2022, en confirmant le projet agressif de Moscou à l'égard de Kiev, a approfondi cette dynamique de consolidation patriotique. Le discours de l'Ukraine sur elle-même dans le contexte de la guerre se structure autour de l'affirmation d'un certain nombre de valeurs positives, comme le courage, la solidarité ou l'auto-organisation. Mais être ukrainien passe également, depuis l'invasion, par une définition par la négative : l'Ukrainien est celui qui est radicalement différent du Russe, auquel on attribue, dans le contexte de la guerre, des traits moraux de servilité, de brutalité, de sauvagerie. L'Ukraine est une « anti-Russie », a clamé Vladimir Poutine le matin du 24 février, « hostile, entièrement dirigée de l'extérieur »[5]. Or le rejet de la Russie et de ce que les deux pays ont pu avoir en commun n'était pas le préalable, mais le résultat des actions hostiles du pouvoir russe. Ainsi, le choix fait à partir de 2022 par de nombreux Ukrainiens plutôt russophones de s'exprimer en ukrainien, a été non pas la cause du conflit, mais l'effet de l'agression armée. Il s'agissait de refuser non seulement la langue de l'ennemi, mais surtout l'arme de guerre que constitue la langue russe pour le Kremlin qui cherche à effacer l'ukrainien des territoires que la Russie occupe militairement.

[4] Alexandra Goujon, *L'Ukraine : de l'indépendance à la guerre*, Paris, Le Cavalier bleu, 2021, p. 65.

[5] Vladimir Poutine, « Discours du président de la Fédération de Russie », 24 février 2022, **http://kremlin.ru/events/president/news/67843**

La guerre a également transformé les pratiques d'engagement civique. La capacité des civils ukrainiens à réagir rapidement à l'agression armée russe a pu surprendre des observateurs peu familiers de l'évolution du pays ces dernières années. Elle est au contraire logique au regard des évolutions de la société ukrainienne depuis 2014. La guerre dans le Donbass, si elle faisait de moins en moins de victimes, n'était pas un conflit gelé. Pour l'armée comme pour la société, la reprise des hostilités par la Russie demeurait un horizon auquel il fallait se préparer. On ne peut pas parler d'une militarisation de la société ukrainienne entre 2014 et 2022 ; cependant, le nombre de personnes qui ont connu la guerre du Donbass en tant que combattants, bénévoles engagés dans des projets d'aide à l'armée, ou encore réfugiés, a été considérable. Elles ont développé un certain nombre de réseaux et de savoir-faire, dont la mobilisation a été d'autant plus rapide que le basculement dans la guerre était un choc, mais non une surprise. Les forces armées ukrainiennes, quant à elles, ont connu une modernisation considérable depuis 2014.

Une relecture de l'histoire

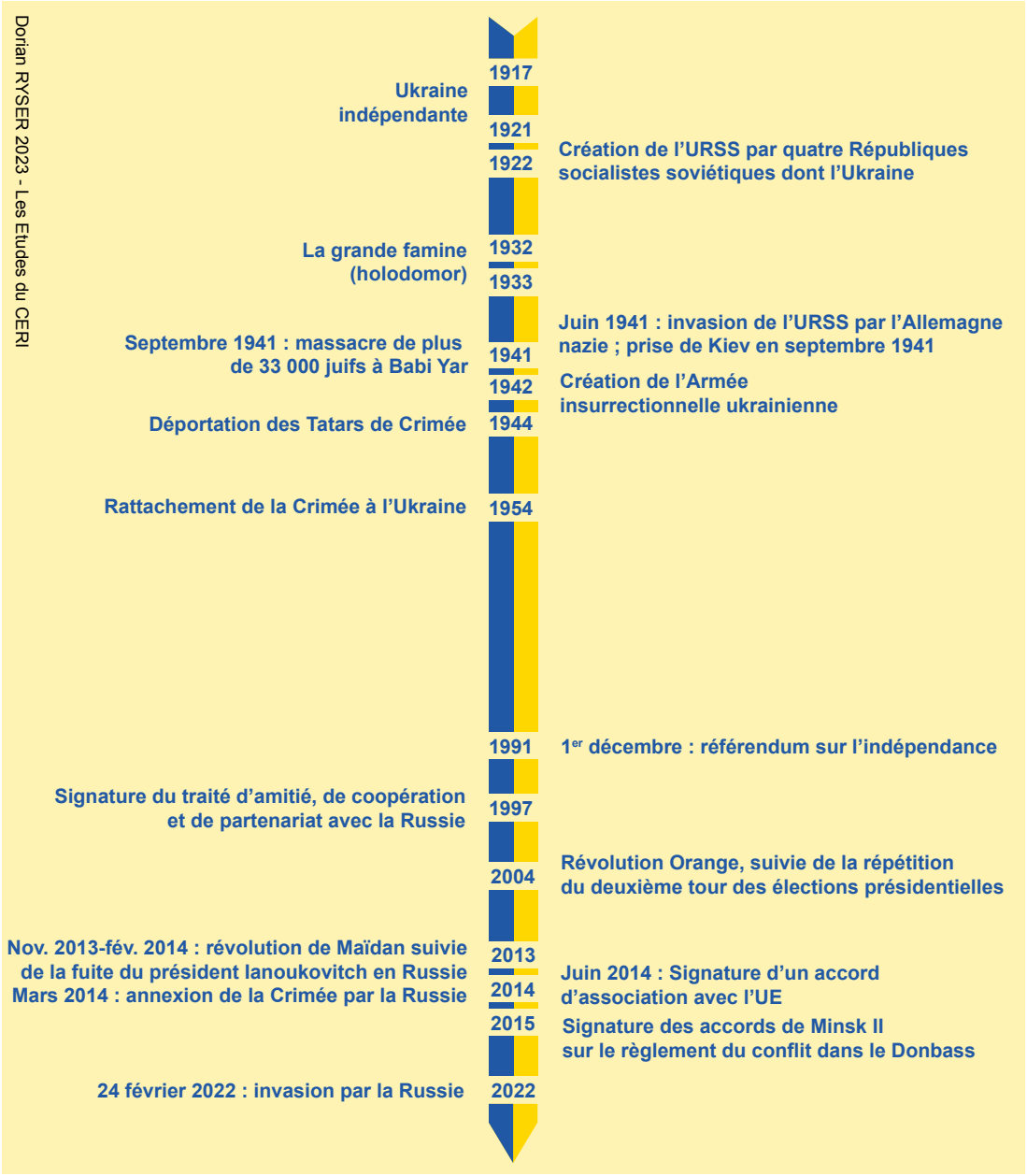
L'agression russe amène également aujourd'hui à une relecture par l'Ukraine de son récit historique, dans lequel le conflit armé actuel s'inscrit dans le temps long et dans une continuité de projets belliqueux de Moscou – quel que soit le pouvoir qui y siège – contre elle. Le déni d'existence de la langue ukrainienne dans l'Empire russe ; les répressions staliniennes contre les élites intellectuelles et culturelles ukrainiennes ; la « Grande famine » perçue comme un génocide du peuple ukrainien ; l'invasion armée accompagnée d'un discours et de pratiques également vus comme génocidaires : tous ces éléments composent désormais, pour un nombre important de citoyens du pays, un tableau cohérent de volonté continue de Moscou de faire disparaître la nation ukrainienne. Dans le contexte de la guerre, une mémoire collective plus diverse et une histoire qui peindrait la Russie autrement que comme un oppresseur sont de plus en plus inaudibles et peuvent être interprétées comme une appropriation du discours de l'agresseur sur la proximité des deux peuples.

Enfin, l'agression russe a contribué à faire entrer dans l'espace public ukrainien une grille de lecture coloniale des relations russo-ukrainiennes. Les concepts de colonialisme et post-colonialisme avaient déjà été appliqués à l'étude de la Russie et de son voisinage[6], sans faire l'unanimité ni dans les études postsoviétiques, ni dans les études postcoloniales. L'égalité juridique de tous les citoyens soviétiques indépendamment de leur origine, la politique de promotion de minorités nationales[7], mais aussi la position ouvertement anticoloniale de l'URSS sur la scène internationale, ont longtemps été suffisants pour considérer le concept de colonialisme inapplicable à l'URSS et à la Russie. Or la logique et la rhétorique de

[6] Voir par exemple Vitaly Chernetsky, « Postcolonialism, Russia and Ukraine », *Ulbandus Review*, Vol. 7, 2003, pp. 3262 ; Alexander Etkind, *Internal colonization : Russia's imperial experience*, Cambridge, Polity Press, 2011 ; Gayatri Chakravorty Spivak et *al.*, « Are we postcolonial ? Post-Soviet space », *PMLA*, Vol. 121, n° 3, pp. 828-836.

[7] Terry Martin, *The Affirmative Action Empire : Nations And Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*, Ithaca/Londres, Cornell University Press, 2001.

Figure 1
Histoire de l'Ukraine aux xx^e^ et xxi^e^ siècles : quelques repères



l'agression russe sur l'Ukraine, affirmant un lien de sang transcendant la souveraineté nationale, niant l'identité propre de l'ancienne périphérie de la Russie, cherchant à imposer par la force la langue et la culture russes, peuvent être saisies par le concept de relation coloniale. « La guerre en Ukraine est une guerre coloniale », écrivait en avril 2022 l'historien américain Timothy Snyder[8], dans un article qui a rencontré un écho important dans les milieux intellectuels en Ukraine, mais aussi dans d'autres Etats issus de l'Union soviétique.

[8] Timothy Snyder, « The war in Ukraine is a colonial war », *The New Yorker,* 28 avril 2022, **https://www.newyorker.com/news/essay/the-war-in-ukraine-is-a-colonial-war**

La lecture coloniale propulsée sur le devant de la scène par la guerre, amène aujourd'hui la société ukrainienne à relire son passé et son présent, et à formuler un appel à la décolonisation. Les politiques de décommunisation impulsées en Ukraine, notamment à travers les lois de 2015, visaient à faire de même avec l'héritage de l'URSS. La démarche de décolonisation invite à prendre de la distance avec l'héritage russe, en considérant la langue et la culture russes comme des outils d'oppression imposés par l'URSS pour écraser la langue et la culture ukrainiennes. Par exemple, des politiques de « décolonisation de la toponymie », selon l'expression qui les désigne dans les médias, sont actuellement mises en œuvre dans certaines villes ukrainiennes, comme Lviv, Vynnytsa ou Poltava. Les noms de rue qui renvoient à l'histoire ou à des personnalités russes sont changés via des procédures de consultation. Que la grille de lecture coloniale soit pertinente ou non pour comprendre les relations russo-ukrainiennes, sa diffusion en Ukraine aura un impact considérable, pour penser la guerre mais aussi l'après-guerre.

La mise à l'épreuve de l'Etat ukrainien

La guerre a conduit à une reformulation du récit national ukrainien, mais elle a également mis à l'épreuve la solidité de l'Etat et des institutions publiques.

Il est possible que l'anticipation par la Russie d'une faillite probable et d'une chute rapide de l'Etat ukrainien ait reposé sur l'expérience de 2014, où ses défaillances avaient été nombreuses lors de l'annexion de la Crimée et des insurrections dans le Donbass. La désorganisation à Kiev, la défection d'une partie des élites et forces de l'ordre en Crimée et dans l'Est, ainsi que l'incapacité des institutions militaires à faire face à un conflit armé, sont parmi les éléments qui expliquent la facilité de l'annexion de la Crimée et l'installation des gouvernements séparatistes dans le Donbass[9]. Le gouvernement, le Parlement, la présidence et la police affichaient, au début de 2015, des taux de défiance très élevés dans la population, et les forces armées n'avaient la confiance que de la moitié des citoyens[10].

Cette fragilité de l'Etat ukrainien, couplée à une défiance massive de la population, a été paradoxalement l'une des sources de sa résilience. Au printemps 2014, de nombreux Ukrainiens ont rapidement compris que leurs forces armées n'étaient pas capables de les défendre. Face ce qui a été interprété par beaucoup comme une agression ouverte de la Russie contre l'Ukraine, un grand nombre de citoyens ont fait le choix de se substituer à l'Etat pour défendre leur pays. L'engagement armé de civils au sein des bataillons volontaires pendant la première année de la guerre[11], mais aussi le bénévolat dans des projets liés au

[9] Serhiy Kudelia, « The Donbas rift », *Russian Politics & Law*, Vol. 54, n° 1, pp. 5-27 ; Andrii Portnov, « How "eastern Ukraine" was lost », *Open Democraty*, 14 janvier 2016, **https://www.opendemocracy.net/en/odr/how-eastern-ukraine-was-lost/**

[10] Enquête du Centre Razumkov, 15 janvier 2016, **https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=579**

[11] Anna Colin Lebedev, « Les combattants et les anciens combattants du Donbass : profil social, poids militaire et influence politique », *Etudes de l'IRSEM*, n° 3, 2017.

conflit armé[12], parfois situés dans la continuité de l'engagement dans la protestation de Maïdan[13], ont amené les civils à s'investir dans des domaines relevant habituellement de la puissance publique. Alors que l'on craignait une perte de contrôle de l'Etat et un délitement de l'armée au profit de milices privées, Kiev a assez rapidement repris la main sur ses forces armées, notamment en intégrant dans l'armée régulière les bataillons volontaires. Cependant, portés à la fois par une méfiance et un sens des responsabilités dans la défense de leur pays, les Ukrainiens retournés à la vie civile sont devenus une véritable force de contrôle social de l'armée[14] et des institutions étatiques. Les organisations non gouvernementales n'ont cessé de critiquer tels ou tels dysfonctionnements, manquements et faits de corruption au sein des pouvoirs publics, armée comprise. Cette critique intense a pu être interprétée comme un marqueur de faiblesse de l'Etat ukrainien, alors même qu'elle montrait également l'engagement et l'attachement croissant des citoyens à leurs institutions.

Si en 2014 défense de l'Etat ukrainien et défense de la nation ukrainienne ne se rejoignaient pas toujours, face à l'invasion russe de 2022, les citoyens ont au contraire soutenu avec une force particulière leurs institutions étatiques, à tous les niveaux. Le soutien massif, dépassant les 70 %, dont a fait l'objet le président Volodymyr Zelensky depuis le début de l'invasion, tient certainement à sa capacité personnelle à endosser les fonctions de chef d'Etat en guerre et à incarner son peuple. Mais il faut y voir également un attachement des Ukrainiens à la figure présidentielle comme incarnation de la résistance de leur Etat. Alors que les institutions régaliennes étaient perçues avec une grande méfiance avant 2014, la confrontation armée avec la Russie a changé la donne. En 2012, les Ukrainiens étaient 34,3 % à faire confiance à leurs forces armées, 21,9 % au Président, 15,5 % à la police, 12 % au Parlement, 16,1 % au gouvernement, 24 % à l'opposition[15]. « La confiance extrêmement faible dans les politiques, caractéristique de l'Ukraine, indique l'éloignement de la société des structures du pouvoir », soulignaient les sociologues ukrainiens Paniotto et Kharchenko en 2012[16]. La confiance dans les forces armées a augmenté dès le début de la guerre dans le Donbass en 2014, pour atteindre 57 % en 2017[17] et 72 % en 2021. Ce n'est en revanche qu'à la suite de l'agression russe de 2022 que les institutions politiques, au-delà de la figure présidentielle, ont pu bénéficier d'un soutien accru. En un an, de 2021

[12] Ioulia Shukan, « Emotions, liens affectifs et pratiques de soin en contexte de conflit armé. Les ressorts de l'engagement des femmes bénévoles dans l'assistance aux blessés militaires du Donbass », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Vol. 49, n° 2, pp. 131170.

[13] Alexandra Goujon et Ioulia Shukan, « Sortir de l'anonymat en situation révolutionnaire : Maïdan et le citoyen ordinaire en Ukraine (hiver 2013-2014) », *Politix*, n° 112, p. 33.

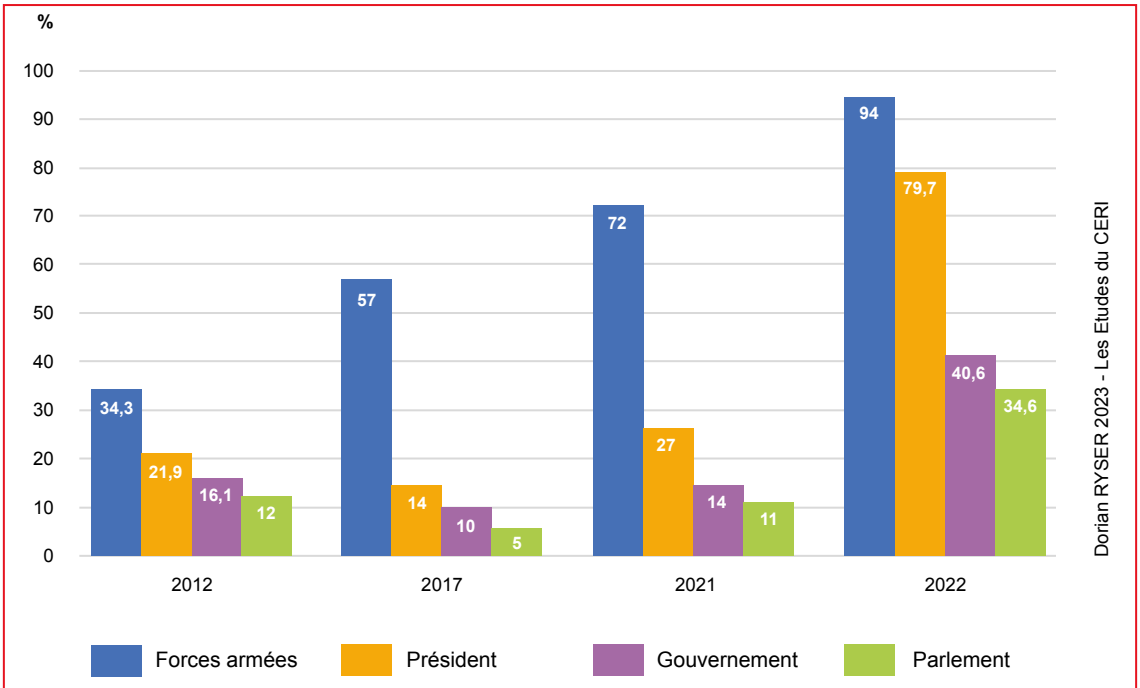
[14] Anastasia Fomitchova, « Les volontaires dans la formation de l'appareil militaire ukrainien (2014-2018). Des dynamiques d'auto-organisation au retour de l'Etat », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Vol. 52, n° 1, pp. 137-170.

[15] Volodymyr Paniotto et Natalya Kharchenko, Довіра соціальним інститутам [Confiance dans les institutions sociales], KIIS, 2012, **https://www.kiis.com.ua/materials/KMIS-Review/04(06-2012)/ds.php?file=04_KR_2_Analit1.pdf**

[16] *Ibid.*

[17] **https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=817**

Figure 2
Confiance des Ukrainiens dans leurs forces armées et leurs institutions



Sources :

Pour 2012, 2017 et 2021 : Kyiv International Institute of Sociology, https://kiis.com.ua/

Pour 2022 : Fondation « Initiatives démocratiques » et Centre Razumkov, https://dif.org.ua/article/dovira-do-derzhavi-yak-zberegti-natsionalnu-ednist-zaradi-peremogi

à 2022, la confiance dans le Parlement a augmenté de 16 %, dans le gouvernement de 19 %. La confiance dans les institutions locales était déjà assez élevée en 2021, à 51,4 % pour les exécutifs locaux et 57,1 % pour les assemblées locales, et elle a également augmenté de 6 à 8 % depuis le début de la guerre[18].

L'Etat ukrainien a en effet été mis à l'épreuve non seulement sur la ligne de front et au sommet de l'Etat, mais aussi au niveau local. Les combats, les destructions, les attaques de la Russie sur les infrastructures civiles, les flux migratoires, mais aussi l'occupation russe de certaines localités ont fait des élites politiques et des administrations locales des acteurs clefs de l'Etat ukrainien dans la guerre. La résilience de beaucoup de ces acteurs et leur capacité à assurer une certaine continuité des services publics ont également renforcé la confiance des Ukrainiens non seulement dans ces individus engagés, mais également dans leur Etat.

*

* *

[18] Fondation « Initiatives démocratiques » et Centre Razumkov, « Довіра до держави: як зберегти національну єдність заради перемоги » [Confiance à l'égard de l'Etat : comment conserver une unité nationale pour la victoire], (s.n.), 2022, **https://dif.org.ua/article/dovira-do-derzhavi-yak-zberegti-natsionalnu-ednist-zaradi-peremogi**.

L'Ukraine en guerre est le terrain de transformations fulgurantes des statuts sociaux, des pratiques quotidiennes, mais aussi des récits nationaux et des identifications. Le pays a connu une unification et une homogénéisation qui ont facilité la résistance populaire, mais également invisibilisé la diversité et les désaccords à l'intérieur de cette société, dans le contexte spécifique de la guerre. L'agression russe a également conduit à une radicalisation de la lecture des relations russo-ukrainiennes, à travers les concepts de projet génocidaire au long cours et de guerre coloniale. Elle a contribué à développer chez les citoyens ukrainiens l'engagement civique, l'autonomie et une grande exigence vis-à-vis de leur Etat. Alors qu'on craignait ce dernier affaibli, il a été consolidé par le bas, et a su montrer, au moment où s'écrivent ses lignes, une grande résilience, et bénéficier d'une légitimité accrue.

Il est difficile cependant d'anticiper l'effet de la guerre sur la société ukrainienne. Les contours de la communauté nationale, la délimitation du dedans et du dehors, les figures de héros et de traîtres, les ressorts de la légitimité politique, mais aussi les ressources à distribuer dépendront de l'évolution du conflit armé. Dans l'hypothèse de la réintégration des Républiques séparatistes ou de la Crimée annexée dans l'Etat ukrainien, on pourrait également voir l'émergence de nouveaux clivages politiques, voire d'une nouvelle conflictualité.

La nation ukrainienne n'est pas née de cette guerre, mais la guerre ne sera pas non plus une simple parenthèse dans son histoire.

Pour citer cet article : Anna Colin Lebedev, « Ukraine : l'Etat et la nation à l'épreuve de la guerre », *in* A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 266-267, février 2023 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Guerre en Ukraine : les faiblesses de l'armée russe au grand jour
par Isabelle Facon

La guerre que mène la Russie en Ukraine renvoie une image de son armée qui est aux antipodes de celle projetée par son intervention en Syrie. Les restructurations et l'effort de rééquipement qui ont suivi la guerre en Géorgie en 2008 semblaient avoir porté des fruits. Le président russe pouvait vanter le développement de systèmes signant le rattrapage, voire la supériorité technologique russe et relativisant la place excessive faite aux armes nucléaires dans la politique de défense pendant les années 1990 et 2000. Dans les sondages, la population désignait l'armée comme l'une des institutions dans lesquelles elle avait le plus confiance, devant le Président.

Mais en 2022, l'armée russe subit revers sur revers en Ukraine. Quand elle progresse, c'est lentement, et à Kiev, Kharkiv, Kherson, elle doit se replier face aux forces ennemies. S'il est difficile de quantifier avec précision ses pertes – humaines et matérielles –, nul ne peut en nier l'ampleur[1]. Dans ce contexte, le pouvoir russe se sent à nouveau obligé de miser sur le « signalement nucléaire » pour tenter de peser sur les initiatives de l'Ukraine et, surtout, celles de l'OTAN, tout en en mesurant bien les limites. Les observateurs émettent des hypothèses sur les possibles conséquences de ces échecs pour la stabilité du régime – révolte des généraux, contestation d'acteurs susceptibles d'instrumentaliser la crise pour affermir leur influence politique (par exemple le groupe Wagner, société militaire privée dont les dirigeants sont liés au Kremlin)…

Comment expliquer le décalage entre les évaluations favorables que la communauté des experts faisait de l'armée russe à la veille de son « opération militaire spéciale » et son bilan après dix mois de guerre en Ukraine, marqué par des problèmes d'organisation, de logistique, de qualité du commandement, mais aussi d'éthique – les faits pointant un très grand nombre d'exactions et de comportements déviants par rapport aux normes du droit international humanitaire ?

Une stratégie profondément défaillante

Il est impossible de comprendre les échecs de l'armée russe sans poser d'emblée les graves déficiences de la stratégie qui a guidé l'intervention, déficiences dont beaucoup de problèmes ont découlé, à commencer par le sous-dimensionnement de la force engagée. L'expression « opération militaire spéciale » ne visait pas qu'à tranquilliser la population russe sur le fait qu'elle ne serait pas perturbée dans son quotidien par ce nouvel engagement militaire du pays. Elle correspondait bien à la manière dont les autorités russes l'ont conçu :

[1] 90 000 pertes « irréversibles » (tués, ou blessés qui ne pourront reprendre le combat) selon un ancien officier des services russes et un officier actif du FSB, le ministère de la Défense parlant, lui (en septembre), de 5 937 tués. Voir « Les pertes irréversibles de l'armée russe en Ukraine probablement supérieures à 90 000 hommes », istories.media, 12 octobre 2022, **https://istories.media/news/2022/10/12/istochniki-vazhnikh-istorii-bezvozvratnie-poteri-rossiiskoi-armii-v-ukraine-mogut-sostavlyat-bolee-90-tisyach-chelovek/** (en russe).

rapide, avec un choc initial (frappes aériennes et de missiles) censé entraîner la reddition ou la fuite du gouvernement. Dans son allocution du 24 février, Vladimir Poutine s'était d'ailleurs adressé aux citoyens et aux militaires ukrainiens, les appelant à déposer les armes. Mésestimant le sentiment national ukrainien, les autorités russes ont apparemment supposé que leurs troupes, une fois Kiev sous contrôle, auraient à faire principalement de la stabilisation et du maintien de l'ordre. L'ampleur du soutien occidental n'avait pas non plus été anticipée, la rapidité de l'opération initiale devant produire, par un effet de sidération, une réponse relativement faible de l'OTAN et de l'UE[2].

Ces évaluations, rapidement démenties par le terrain, ont d'emblée entraîné d'inextricables problèmes, en particulier dans la logistique (traditionnellement un point faible de l'armée russe). L'impréparation de l'opération, du moins dans l'envergure qu'elle a prise, s'est avérée fatale notamment pour les troupes d'élite (troupes aéroportées, infanterie de marine, forces spéciales, pilotes) qui ont subi de lourdes pertes dans le premier mois de la guerre, privant l'armée d'une bonne part de ses meilleures troupes.

Ces erreurs sont imputables à bien des acteurs, à commencer par Vladimir Poutine lui-même. Mais elles signalent sans doute aussi l'*hubris* de certains généraux qui, après les succès en Ukraine en 2014-2015 et en Syrie, n'ont pas reconnu à leur juste mesure les failles de l'appareil militaire national[3]. Ou n'ont pas eu le courage d'en informer le chef de l'Etat – ce qui n'aurait rien d'inédit dans un régime où le critère premier de promotion dans la haute hiérarchie militaire est la loyauté au pouvoir et le souci de lui complaire, quitte à enjoliver la réalité (selon le renseignement américain, Vladimir Poutine serait surpris des contre-performances de ses armées en Ukraine, voire n'en serait pas pleinement informé). A moins que les généraux eux-mêmes n'aient pas disposé de l'information complète sur l'état réel des forces, dans un système où l'on masque volontiers problèmes et contre-performances ?

La désorganisation qui s'est imposée aux forces russes une fois qu'il est apparu que le gouvernement ukrainien n'allait pas tomber, et que l'armée et la population ukrainiennes ne se soumettraient pas, a, au-delà d'une forme de culture de la violence toujours prégnante au sein du tissu militaire, probablement contribué à la brutalité des soldats, mal encadrés et initialement pas ou mal informés sur le sens de leur mission, et auxquels il avait été dit qu'ils allaient combattre le « nazisme » et en protéger les populations du Donbass.

[2] Vladimir Frolov, « Sourovikine, un couloir et des soldats de paix. Comment la Russie a modifié ses objectifs sur l'Ukraine », Carnegie Politika, 25 octobre 2022, **https://carnegieendowment.org/politika/88241** (en russe).

[3] Le chef de l'état-major général, Valeri Guerassimov, aurait poussé à l'intervention. Voir Mykhaylo Zabrodsky *et al.*, « Preliminary lessons in conventional warfighting from Russia's invasion of Ukraine : February-July 2022 », *RUSI Special Report*, 30 novembre 2022, p. 8.

Les points noirs de la réforme de l'armée russe : incohérences et manque de moyens

La réforme de l'armée a débuté en 2008 après plus de quinze ans de sous-investissement dans la défense qui avait fait de l'armée un organisme démoralisé, déstructuré, aux équipements largement obsolètes et dont l'image dans la société était fortement dégradée. Si, au cours de la décennie 2010, l'effort au profit de la défense a été notable en termes de pourcentage du PIB, il est resté contraint par les capacités de l'économie russe. Par ailleurs, malgré le volontarisme affiché dans la lutte contre la corruption, l'institution militaire et l'industrie de défense en sont demeurées des bastions – argent détourné, inefficacité maquillée, etc.

Dans ce cadre, la rénovation des armées s'est faite à géométrie variable, avec de nombreux angles morts. Des éléments de cette réforme ont été dénoncés pour leurs effets délétères sur l'efficacité des forces en Ukraine, en particulier les coupes drastiques dans le corps des officiers ou la fermeture de nombreuses écoles militaires décidées par Anatoli Serdioukov, ministre de la Défense de 2007 à 2012, décrié pour ses logiques comptables et son indifférence à la chose militaire. Les changements de cap orchestrés par son successeur, Sergueï Choïgou, avec, par exemple, la recréation de divisions alors que Serdioukov avait fait de la brigade l'unité de base dans l'armée de terre, ont contribué à la désorganisation des forces.

Les experts occidentaux pointent un déficit de savoir-faire opérationnel et de grandes difficultés au niveau de l'intégration interarmes et du renseignement. L'opération russe en Ukraine aura aussi été l'occasion de constater l'insuffisance du progrès réalisé en matière de décentralisation du commandement et dans la constitution d'un corps robuste de sous-officiers et de cadres de contact, problèmes que l'institution militaire s'était pourtant promis de traiter à la fin des années 2000. Dans la guerre, les lacunes de l'encadrement de la troupe se sont fait cruellement sentir, limitant l'initiative et la recherche de solutions au niveau tactique. Le déficit au niveau du soutien de l'homme a également alimenté la démoralisation et l'indiscipline.

Une faiblesse chronique : la ressource humaine

On savait déjà que l'effectif officiel de plus d'un million de combattants n'était dans les faits pas atteint, des experts situant le nombre réel à un niveau entre 750 000 et 800 000, et celui de troupes prêtes au combat à moins de 200 000 hommes[4]. Les engagements récents de l'armée russe, en particulier l'intervention en Syrie, suggèrent que le ministère de la Défense russe était conscient de cette contrainte, puisqu'il a privilégié des déploiements limités, s'accommodant de l'appui des forces du groupe Wagner pour éviter des pertes dans ses rangs[5]. Dans ses précédentes guerres (Ukraine depuis 2014, Syrie), l'armée russe réformée n'a jamais connu de combats comparables, en intensité, à ceux menés en Ukraine. Sur ce

[4] Pavel Luzin, « Russia's military manpower crunch will worsen », *CEPA*, 21 septembre 2022.

[5] Niko Vorobyov, « Shrouded in secrecy for years, Russia's Wagner group opens up », aljazeera.com, 10 août 2022, **https://lstu.fr/2V36XT7R**

terrain, les autorités militaires ont dû compléter la force initialement engagée (150 à 200 000 hommes issus des forces régulières et de la Rosgvardiia, qui, créée en 2016 et directement subordonnée au Président, est plutôt conçue comme une force de sécurité intérieure) en essayant de convaincre un maximum de conscrits de signer un contrat, en recrutant des détenus, en faisant appel aux mercenaires de Wagner. La coordination de cette force hétérogène, à laquelle s'ajoutent des unités du FSB, des mercenaires étrangers et les « armées » des entités séparatistes du Donbass, a posé plus d'un problème dans les opérations en Ukraine.

Par ailleurs le système de recrutement mixte – soldats sur contrats/appelés (environ 250 000) – a montré ses limites. Si le nombre de *kontraktniki* dépasse depuis plusieurs années celui des appelés, il reste inférieur (405 000 en 2020) aux objectifs du ministère de la Défense (499 200 en 2019) – la question du coût (les contractuels sont relativement bien payés) jouant sans doute son rôle dans l'incapacité à réaliser l'objectif. Ce nombre est aussi insuffisant pour alimenter pleinement les groupes tactiques, censés être des fers de lance au sein de formations plus vastes. Leur nombre augmentant et celui des *kontraktniki* n'évoluant pas, les autorités militaires ont simplement décidé de réduire l'effectif nominal de ces groupes tactiques (et même ainsi, bien des groupes étaient, avant la guerre, en deçà de l'effectif officiel). Ces lacunes ont contribué au déficit de personnel d'infanterie ou de soutien logistique observé en Ukraine[6]. En tout cas, dans les premiers temps de la guerre, les *kontraktniki* ont payé le prix fort des erreurs stratégiques du Kremlin, d'autant que la préparation opérationnelle et l'entraînement de ces soldats professionnels sont apparus assez aléatoires, notamment au niveau tactique.

Autre contrainte dans l'engagement des forces : le contrat informel entre le pouvoir et la société russe par lequel le premier s'est engagé à ne plus déployer les appelés dans des opérations de combat, après les traumas des guerres en Afghanistan et en Tchétchénie. Vladimir Poutine sait probablement aussi que la mise en avant des valeurs militaires dans l'espace public orchestrée par le régime ces dernières années ne garantit pas l'adhésion de la population russe en cas de « vraie » guerre[7]. C'est l'une des raisons pour lesquelles il a attendu la fin de septembre 2022 pour décider d'une mobilisation partielle, qui bute, entre autres, sur les insuffisances de la réserve opérationnelle, autre enjeu négligé de la réforme. La réserve n'a pas fait l'objet d'un plan structuré, si bien que sa mobilisation a été chaotique – instructeurs et équipements individuels faisant défaut. Si cette impréparation évoque un déficit de moyens, elle résulte aussi de la conviction, avant-guerre, qu'un conflit de haute intensité n'était que peu probable. Pour mémoire, la réforme engagée en 2008 devait avant tout permettre aux forces russes de réagir à des crises et des conflits localisés dans la périphérie du pays. A mesure que les tensions se sont accrues avec l'OTAN, l'hypothèse d'un conflit majeur a certes été revalorisée dans le débat stratégique russe, mais ce risque devait être « contenu » par la dissuasion nucléaire et la « fortification » des zones de contact avec l'OTAN.

[6] Michael Kofman, Rob Lee, « Not built for the purpose : The Russian military's ill-fated force design », *War on the Rocks*, 2 juin 2022.

[7] Andrei Kolesnikov, « Les Russes veulent-ils la guerre ? La guerre et le terrorisme dans la perception des Russes de l'ère de la forteresse assiégée », Centre Carnegie de Moscou, 4 mai 2016, **https://carnegieendowment.org/2016/05/04/ru-pub-63518** (en russe).

L'équipement : une évaluation complexe

L'armée russe conserve sa traditionnelle supériorité en artillerie et en puissance de feu. Au-delà, les images du terrain ukrainien sont loin de refléter la puissance de haute technologie tant mise en avant par Poutine, ses généraux et ses industriels. On a vu en Ukraine des chars souvent anciens mal protégés ; des communications russes inefficaces et/ou très transparentes ; des stocks de munitions de précision restreints… L'acquisition de drones iraniens ou l'appui bélarusse en munitions évoquent *a priori* une attrition des arsenaux russes.

Mais l'état de l'industrie de défense, dont le pouvoir a sollicité la mobilisation pour les besoins de la guerre, est difficile à cerner tant son histoire récente est faite d'échecs et de succès. Malgré les sanctions à son endroit depuis 2014, la Russie s'est maintenue au deuxième rang du classement des exportateurs d'armement, certes avec une réduction progressive des ventes. Il est difficile de distinguer ce qui cause, en Ukraine, les pertes de matériels et d'équipements de l'armée russe : mauvaise qualité, ou effet d'une stratégie vouée à l'échec et d'une utilisation impropre par des forces mal entraînées ? Si les sanctions ont rendu plus difficile la production de systèmes de précision, il est possible que la Russie conserve une partie de son stock pour faire face à tous les scénarios. De plus, il a été constaté, après 2014, qu'elle avait pu continuer à se procurer des composants frappés par les sanctions via des réseaux illicites, et à acquérir des moyens à usage dual auprès d'autres fournisseurs que les pays occidentaux, dont elle a peut-être formé des réserves. De plus, elle possède *a priori* assez de capacités de production et de ressources pour pouvoir continuer à fabriquer en nombre des systèmes moins sophistiqués mais destructeurs. Toutefois, en décembre 2022, les officiels américains avançaient que l'armée russe dépensait ses munitions plus rapidement que son industrie ne pouvait les remplacer.

*

* *

Fin 2022, April Haines, la directrice du renseignement américain, doutait que l'armée russe puisse reconstituer ses forces pour aborder efficacement des opérations plus massives en Ukraine au printemps. D'autres, pointant que le dispositif russe a su se réorganiser à plusieurs reprises depuis le début de la guerre, pensent qu'à défaut d'assurer la conquête de l'intégralité des territoires annexés en septembre, les forces nouvellement mobilisées, même mal entraînées, pourraient permettre à l'armée russe de tenir le front qu'elle s'applique à figer dans le Donbass et sur le couloir terrestre vers la Crimée. Et de faire durer la guerre, ce qui, dans les calculs du Kremlin, pourrait susciter un affaiblissement du soutien occidental à l'Ukraine. Quelle qu'en soit l'issue, la guerre entraînera probablement de nouveaux limogeages dans le haut commandement, qui essuie de dures critiques tant à propos des réformes passées que de la stratégie erratique qui a guidé les opérations. A terme, l'armée russe, dont la composante Terre a connu une sévère attrition, devra être reconstruite et les officiers de tous rangs perdus au combat ne seront pas aisément remplacés.

Sur le plan stratégique, les revers de son armée vont affecter l'aura internationale de la Russie, fortement étayée, ces dernières années, par la puissance militaire – engagements (Syrie, Kazakhstan), diplomatie de défense active, ventes d'armes... Ses alliés semblent douter encore plus qu'avant la guerre de la solidité de sa garantie de sécurité. Conjuguée aux sanctions, la publicité négative véhiculée dans le conflit par ses équipements et son industrie de défense risque d'accélérer le déclin de ses exportations d'armement. Ainsi, c'est sans doute pour sauver ce qui peut l'être de la réputation militaire du pays que Vladimir Poutine a, le 21 septembre 2022, justifié les difficultés de son armée par le fait d'avoir « toute la machine militaire de l'Occident collectif » contre elle...

Pour citer ce chapitre : Isabelle Facon, « Guerre en Ukraine : les faiblesses de l'armée russe au grand jour », *in* A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 266-267, février 2023 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Le régime bélarusse dans le tumulte de la guerre en Ukraine
par Olga Belova

L'invasion militaire russe de l'Ukraine le 24 février 2022 a mis le régime politique d'Alexandre Loukachenko devant un nouveau défi : la contrainte d'assumer le statut de cobelligérant aux côtés de la Russie. Sans perdre le cap que représente la préservation de son propre pouvoir, le président bélarusse a maintenu une attitude ambiguë, oscillant entre des manifestations expansives de loyauté à l'égard de la Russie et de timides tentatives de prise de distance vis-à-vis du Kremlin afin d'éviter l'implication active de son pays dans le conflit. Examinons l'impact de cette nouvelle situation géopolitique sur la survie du régime politique bélarusse et son positionnement régional.

L'embarras de Loukachenko face au risque d'engagement actif dans le conflit militaire

Depuis le début de la guerre en Ukraine, Loukachenko a lourdement insisté dans plusieurs de ses interventions officielles sur le fait qu'aucune forme de présence militaire russe n'était possible sur le territoire bélarusse sans son aval. Cette insistance ressemble fort à une tentative de sauver la face *a posteriori,* après avoir été mis devant le fait accompli du déclenchement de « l'opération spéciale » russe à partir de son propre territoire. En effet, dans le cadre des manœuvres militaires conjointes « Détermination des alliés 2022 », l'armée russe se trouvait officiellement dans le sud du Bélarus en février 2022, ce qui a grandement facilité le lancement de son offensive dans le nord de l'Ukraine. Par le passé, les forces militaires bélarusses ont régulièrement pris une part active dans les exercices militaires menés sur son territoire ou à l'étranger sous l'égide de la Russie comme le « Bouclier de l'Union » (2006, 2015), l'« Ouest » (2009, 2013), la « Fraternité slave » (2017). La Russie a également maintenu deux anciennes installations militaires datant de l'époque soviétique sur le territoire bélarusse : une station radar à Gantsevitchi et un centre de communications navales à Vileïka. Le rapprochement dans le domaine militaire s'est intensifié avec l'adoption en novembre 2021 de la nouvelle « Doctrine militaire de l'Etat unifié » en remplacement de celle de 2001. Son texte rendu public le 9 février 2022, qui évoque l'importance de l'espace commun de défense face à l'accroissement des menaces hybrides[1], anticipait la perte de toute autonomie stratégique militaire bélarusse révélée au grand jour quelques semaines plus tard.

Loukachenko n'a vraisemblablement pas eu d'autres choix que d'accepter que son pays serve de base arrière à l'armée russe. Il n'a pas seulement donné son accord à ce que son son territoire soit utilisé lors de l'invasion de l'Ukraine, il a fourni des soins médicaux aux militaires russes blessés ainsi que des services de réparation de matériels endommagés dans les combats. Il a probablement aussi autorisé la Russie à puiser dans une partie des

[1] Le texte (en russe) est disponible sur le site officiel **: https://postkomsg.com/documentation/theme/379/**

anciens stocks d'armes soviétiques appartenant au Bélarus[2]. En octobre 2022, il a accepté l'ouverture de centres conjoints de préparation militaire pour entraîner les réservistes russes récemment mobilisés[3].

En revanche, le président bélarusse a fermement refusé tout engagement de son armée, vantant habilement la force de son allié russe et sa capacité de mener lui-même à bien cette « opération spéciale ». Précisons que la doctrine militaire bélarusse de 2016 a un caractère essentiellement défensif[4] et que les dépenses militaires, qui ont varié selon les années entre 1 et 2 % du PIB, n'ont jamais été une priorité du régime. L'armée, classée 52e sur 142 par Global Firepower 2022[5], compte 45 000 hommes (dont moins d'un tiers d'officiers) sans expérience de combat réel, et ses équipements sont en majorité obsolètes. La plupart des experts se sont accordés sur les raisons de la forte réticence de Loukachenko à envoyer ses troupes en Ukraine : le risque de provoquer le mécontentement des militaires et de l'ensemble de la population, et ce faisant d'affaiblir sa position à la tête du pays[6].

La guerre a éclipsé le référendum constitutionnel du 27 février 2022

Le début de l'intervention militaire russe en Ukraine le 24 février a complètement éclipsé l'événement majeur de l'année 2022 dans la vie politique bélarusse : le référendum constitutionnel du 27 février. Sans surprise, 82,86 % des participants ont approuvé les modifications proposées, bien plus nombreuses[7] que lors des trois référendums précédents (1995, 1996, 2004). La propagande de l'Etat a mis en avant la réduction des pouvoirs du Président et l'inscription dans la Constitution de l'existence de l'Assemblée populaire panbélarusse (Vsebelarusskoe Narodnoe Sobranie, VNS) censée devenir « l'organe représentatif suprême du pouvoir du peuple » en charge des choix stratégiques de la société et de l'Etat bélarusses[8]. Depuis sa création en octobre 1996, la VNS, organe extra-constitutionnel, a été réunie tous les cinq ans à l'initiative de Loukachenko pour exprimer le soutien populaire infaillible au Président. Cet organe pléthorique compte 1 200 députés choisis pour cinq ans et réunit l'ensemble de l'élite politique nationale et régionale ainsi

[2] Artem Chraïbman, « Les services de Loukachenko deviennent de plus en plus onéreux », *Deutsche Welle*, 17 octobre 2022, **https://lstu.fr/xLk0BYN0** (en russe).

[3] Décret n° 387 signé le 31 octobre 2022, **https://president.gov.by/ru/events**

[4] Voir le texte de la Doctrine militaire, **https://www.mil.by/ru/military_policy/basic/doktrina** (en russe, consulté le 2 novembre 2022).

[5] Global Firepower 2022, « 2022 Belarus military strength », **https://lstu.fr/u3Xx-E17**

[6] Alexandre Burakov, « Quelle est la force de l'armée de la RB et peut-elle menacer l'Ukraine », *Deutsche Welle*, 25 mars 2022, **https://www.dw.com/ru/naskolko-silna-armija-belarusi-i-mozhet-li-ona-ugrozhat-ukraine/a-61251511** (en russe) ; Artem Chraïbman, « La guerre et les manœuvres. Est-ce que Loukachenko pourrait prendre ses distances par rapport à la guerre ? », *Carnegie Endowment for International Peace*, 19 mai 2022, **https://carnegieendowment.org/politika/87158** (en russe et en anglais).

[7] Le texte de la Constitution avec les modifications entrées en vigueur le 15 mars 2022 est disponible sur **https://lstu.fr/pUmo8ryq**

[8] Site officiel de la VNS **: https://president.gov.by/ru/statebodies/vsebelorusskoe-narodnoe-sobranie**

que des représentants de la société civile triés sur le volet. L'enjeu important de la réforme constitutionnelle consistait à envisager le transfert du pouvoir dans la perspective d'un éventuel départ de Loukachenko du poste de président. Il aurait pu ainsi prendre la tête du VNS et éviter les aléas d'une éventuelle septième élection présidentielle.

Ce scénario du transfert contrôlé du pouvoir n'était pas une initiative de Loukachenko, mais une idée promue avec insistance par le Kremlin depuis l'automne 2020. Les déboires de l'offensive russe sur le front ukrainien ont relégué au second plan ces expérimentations institutionnelles. Dans le contexte d'instabilité géopolitique régionale, l'organisation d'une élection présidentielle anticipée prévue par la réforme ne semble plus d'actualité : Loukachenko pourrait donc rester au pouvoir jusqu'à la fin de son mandat en 2025. Par ailleurs, aucune entrave légale ne l'empêche de briguer encore deux mandats, ni de cumuler les postes de président et de chef de la VNS.

L'opposition hors frontières entre militarisation et lobbying en faveur des sanctions

Les mobilisations massives que le pays a connues en 2020 se sont estompées en 2021 du fait des répressions qui ont réduit considérablement le potentiel protestataire au sein de la société bélarusse. Outre les arrestations des opposants politiques, le régime s'est attaqué à de nombreuses ONG dont plus d'un quart a été fermé depuis la fin de 2020[9]. L'attribution du Prix Nobel de la paix le 7 octobre 2022 au fondateur de l'ONG de défense des droits humains Viasna, Ales Bialiatski, a été fort symbolique à cet égard, car le lauréat reste en prison comme nombre de ses compatriotes[10].

Quant à l'opposition hors frontières, elle s'est établie depuis la fin de 2020 entre Vilnius et Varsovie. Si Svetlana Tikhanovskaïa garde le statut de leader officiel et d'interlocuteur privilégié des acteurs institutionnels et des médias étrangers, son autorité est contestée au sein de l'opposition. Afin de renforcer sa légitimité, son équipe a pris l'initiative de réunir les 8 et 9 août 2022 une conférence intitulée « Le Nouveau Bélarus » au cours de laquelle a été élu un « cabinet uni de transition »[11]. L'objectif était de réduire les divergences croissantes au sein de l'opposition en exil et de fédérer les différentes personnalités emblématiques comme Pavel Latouchko (fondateur du gouvernement populaire anti-crise créé en octobre 2020) nommé « représentant pour la transition au pouvoir », ou Alexandre Azarov (l'un des fondateurs de Bypol, créé en octobre 2020) chargé du « rétablissement de l'ordre ». La nomination du colonel adjoint de réserve Valeriï Sakhachtchik en qualité de responsable pour la défense a illustré une nouvelle tendance : la militarisation de l'opposition entièrement pacifique à l'origine. Tikhanovskaïa a même annoncé le 9 septembre l'adoption d'une

[9] Voir les données du projet Lawtrend qui répertorie les entraves à la liberté d'association : **https://lstu.fr/JVwe0t8W**

[10] Selon l'ONG Viasna, en décembre 2022 on comptait 1 435 prisonniers politiques ; voir **https://prisoners.spring96.org/ru**

[11] Cette structure (Ab'âdnany Perahodny Kabinet Belarusi) communique via sa chaîne Telegram **https://t.me/CabinetBelarus**

doctrine militaire. Le projet d'une « armée alternative » semble répondre à la création en 2022 de plusieurs unités paramilitaires de volontaires bélarusses combattant sur le front ukrainien, à l'exemple des bataillons Pahonia ou Kastus Kalinouski.

Par ailleurs, l'opposition a poursuivi sa stratégie de lobbying en faveur des sanctions afin d'augmenter la pression extérieure sur le régime de Loukachenko. Trois premiers paquets de sanctions ont été adoptés par l'Union européenne à l'automne 2020 en réaction à la falsification des résultats électoraux et à la répression du régime, un quatrième le 21 juin 2021 après l'atterrissage forcé du vol Ryanair à Minsk et l'arrestation de Roman Protasevich, puis un cinquième le 21 novembre 2021 en réponse à l'instrumentalisation des migrants sur la frontière polono-bélarusse. Cet ensemble de sanctions a été élargi le 24 février 2022 en réaction à l'implication du Bélarus dans l'invasion militaire de l'Ukraine par la Russie[12]. Outre l'allongement de la liste des sanctions qui concerne 705 personnes et 53 entités depuis mars 2022, ont été décidées des restrictions commerciales sur les principales exportations bélarusses et des sanctions contre le secteur financier, dont l'exclusion de cinq banques bélarusses du système SWIFT et l'interdiction d'effectuer des transactions avec la Banque centrale. Parallèlement aux sanctions européennes, des mesures restrictives ont également été adoptées par les Etats-Unis dont l'ambassade à Minsk a été fermée le 28 février[13].

Le jeu des concessions entre les alliés russe et bélarusse

Si la politique des sanctions n'a pas eu d'effet direct sur la survie du régime de Loukachenko, elle a accentué sa dépendance à l'égard de la Russie. Le président bélarusse s'est résigné à continuer à faire des concessions symboliques dans la droite ligne de la signature à l'automne 2021 des vingt-huit programmes visant le renforcement de la coopération dans le cadre de l'Etat unifié russo-bélarusse[14]. Le Bélarus a été l'un des cinq pays qui se sont opposés à la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU ES 11/1, qui condamne l'agression russe de l'Ukraine, adoptée le 2 mars 2022. Le 21 juillet 2022 Loukachenko a confirmé publiquement dans une interview à l'Agence France Presse sa reconnaissance *de facto* de l'annexion de la Crimée et des Républiques de Louhansk et de Donetsk par la Russie en promettant de l'officialiser « un jour par décret si nécessaire ». Tout en rejetant toute idée de participation à la guerre, il s'est montré très préoccupé par la menace que représente à ses yeux la militarisation de l'opposition bélarusse, instrumentalisée, estime-t-il, par les pays de l'OTAN. Ainsi, il a justifié en octobre 2022 le déploiement sur la frontière occidentale du pays d'un groupement militaire conjoint avec la Russie par la menace imminente en

[12] Pour une description détaillée des « Mesures restrictives de l'UE à l'encontre de la Bélarus », voir **https://lstu.fr/J4rZVM9r**

[13] La liste des mesures figure sur le site du département du Commerce des Etats-Unis, **https://www.state.gov/belarus-sanctions/**

[14] Plusieurs analystes bélarusses ont souligné le caractère flou de ces programmes et le manque d'engagements concrets. Voir par exemple Denis Meliantsov, « 28 programmes d'Union : pourquoi ils n'ont pas conduit à une percée d'intégration entre Minsk et Moscou », *Carnegie Endowment for International Peace*, 14 septembre 2021, **https://carnegiemoscow.org/commentary/85332** (en russe).

provenance de la Pologne, de la Lituanie et de l'Ukraine d'une attaque des *boeviki*, des Bélarusses en exil radicalisés et entraînés pour mener des diversions, des actes terroristes, et organiser un soulèvement contre le régime en place[15].

En dépit de la réduction de sa marge de manœuvre vis-à-vis de la Russie, Loukachenko est néanmoins parvenu à négocier quelques concessions économiques. En avril 2022 le gouvernement russe a accepté de repousser les échéances du remboursement des dettes du Bélarus qui se montent à plus d'un milliard de dollars, et en octobre 2022 il lui a accordé un nouveau crédit de 1,5 milliard de dollars. Cette dernière mesure a coïncidé avec la publication le 6 octobre du décret présidentiel n° 10 sur « L'inadmissibilité de la hausse des prix »[16] visant à contrer l'inflation par l'interdiction de la hausse des prix qui révélait au grand jour la fragilité de la situation économique du pays.

*

* *

A court terme le pouvoir de Loukachenko ne semble pas ébranlé par le conflit russo-ukrainien. Les dirigeants russes ne font plus pression sur lui pour qu'il accepte un transfert du pouvoir et l'opposition reste cantonnée de l'autre côté du nouveau rideau de fer. De surcroît, la Russie continue d'apporter à son allié inconditionnel un soutien financier qui lui permet de maintenir à flot son économie et de palier aux effets des sanctions occidentales. Certes, de nouveaux problèmes risquent d'émerger à la fin de la guerre : si la Russie en sort victorieuse, l'érosion bien entamée de la souveraineté bélarusse sonnera le glas de la toute-puissance du Président ; si la Russie est défaite, la contestation de l'opposition soutenue par les pays occidentaux pourrait connaître un nouvel élan. En revanche, l'enlisement du conflit joue en la faveur de Loukachenko, capable de naviguer entre le Charybde de l'opposition bélarusse et le Scylla des pressions russes, et de préserver une certaine autonomie à l'abri du parapluie sécuritaire russe. Affaiblie par la poursuite de la guerre en Ukraine, la Russie n'aura aucun intérêt à modifier l'arrangement institutionnel existant dans le cadre de l'Etat unifié, et à remettre en cause l'indépendance formelle de l'Etat bélarusse en dépit de sa dépendance militaire, logistique, financière et commerciale.

[15] Voir son discours lors du Conseil de sécurité le 10 octobre 2022, **https://president.gov.by/ru/events/soveshchanie-po-voprosam-bezopasnosti**

[16] **https://president.gov.by/bucket/assets/uploads/documents/2022/10dir.pdf** (en russe)**.**

Pour citer ce chapitre : Olga Belova, « Le régime bélarusse dans le tumulte de la guerre en Ukraine », *in* A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 266-267, février 2023 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

La guerre en Ukraine, point de bascule géopolitique pour la Moldavie ?
par Florent Parmentier

Partageant 939 kilomètres de frontière avec l'Ukraine, la Moldavie a ressenti les secousses telluriques de la guerre commencée le 24 février 2022, dans ses conséquences immédiates comme dans ses implications régionales plus larges. Ce conflit participe de la redéfinition de ses relations avec la Russie, l'Ukraine, la Roumanie et les institutions européennes, nœud de la question moldave depuis l'indépendance pour un pays en quête d'arrimage géopolitique. A ce titre, la guerre rebat les cartes, les dynamiques politiques et géopolitiques œuvrant pour un rapprochement significatif des Moldaves et des Européens et un éloignement du gouvernement actuel de la Russie, processus qui ne peuvent se dérouler sans difficultés. Accouche-t-elle pour autant d'un point de bascule géopolitique pour le pays ?

Les conséquences immédiates de la guerre

En règle générale, les conséquences immédiates des guerres pour les Etats environnants sont multiples : déplacements de populations, interruption des routes commerciales, accentuation des vulnérabilités, changement des perceptions de sécurité et des équilibres régionaux.

Pour la Moldavie, la première conséquence immédiate de la guerre a été un afflux massif de réfugiés en provenance des régions du sud et de l'est de l'Ukraine[1]. En près de six mois, ce sont un demi-million de personnes qui sont passées par le territoire moldave, dont 90 000 ont décidé de rester provisoirement, c'est-à-dire environ 3 % de la population. En dépit des coûts financiers, humanitaires et logistiques de cet afflux sans équivalent dans l'histoire moldave, l'accueil a pu être réalisé avec l'aide de partenaires internationaux, dans un pays qui jusqu'à présent était essentiellement connu pour son émigration, un tiers de la main-d'œuvre moldave travaillant aujourd'hui à l'étranger.

Les inquiétudes sécuritaires autour de la Transnistrie, territoire séparatiste, ont été la deuxième conséquence immédiate du conflit. Le territoire de la Moldavie se trouve dans l'*hinterland* d'Odessa, grand port de la mer Noire : Chisinau, la capitale, n'est qu'à 155 kilomètres et Tiraspol à 93 kilomètres à vol d'oiseau de la ville fondée par Catherine II. La guerre a donc perturbé le commerce entre la Transnistrie et l'Ukraine, tout en réorientant les flux économiques transnistriens vers le territoire moldave. Elle a en outre pesé sur le processus de négociation pour la résolution du conflit transnistrien dit « 5 + 2 »[2] : la Russie et l'Ukraine y participant, il ne peut plus se tenir depuis le début de la guerre. Depuis la fin

[1] Florent Parmentier, « La pressante question des réfugiés ukrainiens en Moldavie », *The Conversation*, 8 mars 2022, **https://theconversation.com/la-pressante-question-des-refugies-ukrainiens-en-moldavie-178793**

[2] A l'issue du cessez-le-feu de juillet 1992, un format de négociation a été mis en place, incluant la Russie, l'Ukraine, l'OSCE, ainsi que la Moldavie et la Transnistrie, afin de trouver la voie d'un règlement politique passant par une forme d'autonomie de la Transnistrie au sein des frontières de la Moldavie. En 2005, l'Union européenne et les Etats-Unis sont devenus observateurs de ce format de négociation.

Carte 3
La Moldavie

du conflit en juillet 1992, la Russie dispose localement de forces militaires (1 500 hommes) – elle a même tenté d'y mener une campagne de recrutement pour combattre en Ukraine – ainsi que d'un important dépôt d'armes à Colbasna. Parallèlement, ces développements ont conduit la Moldavie à augmenter son budget militaire, à deux reprises depuis 2022 : avec l'aide internationale (Facilité européenne pour la paix), ce budget, s'il reste limité, a pratiquement doublé. Malgré tout, la Moldavie a réaffirmé le principe de neutralité qui est inscrit dans sa Constitution (article 11).

Enfin, ce conflit a renforcé le commerce et les liens entre la Moldavie et l'Ukraine, tout en faisant ressortir les vulnérabilités économiques du pays, notamment sur le plan énergétique. Les exportations moldaves vers la Russie ont diminué, mais elles ont massivement augmenté vers l'Ukraine au cours de la première moitié de 2022, en particulier par le port de Giurgiulesti sur le Danube (notamment les produits pétroliers, détournés des ports ukrainiens). Dans le même temps, conséquence du conflit, certaines infrastructures ferroviaires ont été réhabilitées : après vingt-cinq ans d'inactivité, le tronçon Berezino-Basarabeasca a par exemple été reconstruit, tandis que des trains ukrainiens ont pu atteindre le port de Galati pour la première fois depuis vingt-deux ans en passant par la Moldavie[3].

[3] Stanislav Secreriu, « How big is the storm ? Assessing the impact of the Russian-Ukrainian war on the Eastern neighbourhood », *EU ISS Brief*, n° 10, 6 octobre 2022, **https://lstu.fr/LwqxyqGY**. Voir aussi Josette Durrieu et Florent Parmentier, *La Moldavie à la croisée des mondes*, Paris, Non Lieu, 2019.

Ces réorientations ne vont cependant pas sans faire ressortir les vulnérabilités énergétiques, la Moldavie étant dépendante de la Russie pour l'achat d'une grande partie de son gaz, et de l'Ukraine pour celui de l'électricité (près de 30 %). De plus, la principale centrale du pays, propriété de la société russe RAO EES et alimentée en gaz par la Russie, se situe à Cuciurgan, en Transnistrie. La résilience énergétique de la Moldavie fait donc l'objet d'une attention suivie tant côté russe qu'européen[4].

Un rapprochement européen marqué par l'obtention du statut de pays candidat

La confortable élection à la présidence de Maïa Sandu en novembre 2020, avec 58 % des voix au second tour contre Igor Dodon, devait déboucher sur des réformes économiques structurelles, la transformation du système judiciaire et le renforcement de l'état de droit. C'est dans cet esprit que la Présidente a œuvré à l'organisation d'élections législatives anticipées en juillet 2021, qui lui ont permis d'obtenir une majorité claire au Parlement, avec l'objectif déclaré de se rapprocher de l'Union européenne.

De ce point de vue, la guerre en Ukraine et ses conséquences ont servi d'accélérateur de l'histoire. La Moldavie a accueilli de nombreux dignitaires européens depuis février 2022, ce qui lui a offert une visibilité jamais atteinte depuis son indépendance. Les occasions de coopération avec les Européens se sont multipliées : assistance humanitaire pour l'accueil des réfugiés, mécanisme de protection civile de l'UE, assistance macrofinancière (150 millions d'euros), mesures de facilitation temporaire du commerce, synchronisation avec le réseau électrique européen ENTSO-E…

La Moldavie a aussi et surtout été officiellement reconnue comme Etat candidat à l'Union européenne lors de la réunion du Conseil européen des 23-24 juin, huit ans après la signature de l'accord d'association. Il s'agit là du début d'un processus qui exigera la mise en œuvre de nombreuses mesures de lutte contre la corruption et de désoligarchisation des structures étatiques, qui devrait durer plusieurs années.

Ces développements positifs sur le front européen n'ont pas empêché l'émergence d'un fort mécontentement de la population, inquiète et touchée par la hausse des prix des denrées alimentaires et de l'énergie. En effet, la guerre a contribué à une inflation soutenue, de 35 % en octobre 2022, le taux le plus élevé d'Europe[5]. Dans ce contexte, le PAS, parti de Maïa Sandu, est en perte de vitesse : en juin 2022, en cas d'élections législatives, il aurait obtenu 22,6 % des voix (il avait reçu 52 % des suffrages lors des législatives de juillet 2021), contre 26,3 % pour le bloc des communistes et des socialistes et 13 % pour le parti Shor[6].

[4] Dionis Cenusa, « Georgia and Moldova : Comparative analysis of State resilience and risks of Russian origin », *IPN*, 9 août 2022, **https://lstu.fr/BPPSU4uT**

[5] **https://www.bnm.md/ro/content/rata-inflatiei-0**

[6] Selon une enquête réalisée auprès d'un échantillon de 1 095 répondants, « SONDAJ iData // PAS pierde tot mai mulți alegători iar Partidul "Șor" ar crește în popularitate » [Sondage iData // Le PAS perd de plus en plus d'électeurs et le parti "Sor" gagnerait en popularité], *parenteze.md*, 29 juin 2022, **https://lstu.fr/oBqZZQ_C**

Un éloignement réel vis-à-vis de la Russie

Les incontestables succès en matière de rapprochement avec l'UE sont allés de pair avec une attitude de plus en plus critique vis-à-vis de la Russie. Après l'invasion de l'Ukraine, les autorités moldaves ont d'abord opté pour un non-soutien aux sanctions contre Moscou. Elles ont en revanche rejoint la résolution des Nations unies exigeant le retrait des forces russes de ce pays, unissant leur voix à celle des cent quarante et un Etats – contre cinq – condamnant l'action de Moscou. Et dans différentes enceintes, comme le Conseil de l'Europe, elles ont marqué leur attachement aux principes d'intégrité territoriale et de souveraineté de l'Ukraine, affirmant leur solidarité avec leur voisin. Dans ce contexte, la volonté de sortir de la Communauté des Etats indépendants pour intégrer l'UE et possiblement l'OTAN a créé une tension durable dans la relation bilatérale russo-moldave[7]. Cet éloignement de la Russie a des répercussions en Transnistrie, en Gagaouzie, et sur les plans énergétique et politique.

La Transnistrie constitue pour la Moldavie un défi central, puisqu'il s'agit, avec la guerre en Ukraine, d'éviter un effondrement ou une escalade. Après trente ans de cessez-le-feu, le sort de cette République autoproclamée a suscité pendant les premiers mois du conflit de nombreuses interrogations : si la région d'Odessa devait tomber entre les mains de la Russie, serait créée une continuité territoriale entre des territoires ukrainiens occupés par Moscou et le territoire moldave[8]. En mars, à la suite du retrait puis de l'exclusion de la Russie du Conseil de l'Europe, la Transnistrie a été reconnue comme un territoire occupé par la Russie, ce que la diplomatie russe avait toujours réussi à éviter. Fin avril, plusieurs explosions ont eu lieu en Transnistrie, l'une dans un bâtiment dudit ministère de la Sécurité de Tiraspol, une autre sur un terrain militaire de la ville de Parcani et une dernière série sur une antenne radio dans le village de Maiac. Le 26 avril, les autorités transnistriennes introduisaient le plus haut niveau d'alerte (celui d'une menace terroriste), maintenu jusqu'à fin mai. A la suite de ces événements, tant Chisinau que Kiev ont rejeté les accusations de déstabilisation de la part de Tiraspol, voyant derrière ces attentats l'action de Moscou.

Au-delà de la Transnistrie, la région la plus pauvre du pays, la Gagaouzie, traditionnellement pro-russe, conteste elle aussi le projet pro-européen des autorités de Chisinau. En juillet, un nouveau mouvement politique antigouvernemental, l'Union populaire de Gagaouzie (Gagauz Halk Birlii), s'est donné pour objectif de protéger les droits et libertés des habitants de la région, de demander davantage d'autonomie au sein de la Moldavie et d'améliorer les relations avec la Russie. Son chef, Victor Petrov, député du parlement local, est également le fondateur du portail gagauz.md, interdit par les services de sécurité moldaves pour incitation à la haine et à la guerre[9]. Il faut se souvenir que les Gagaouzes avaient organisé

[7] Paul Goble, « Moscow working to block Moldova from leaving CIS », *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 19, n° 168, 10 novembre 2022, **https://jamestown.org/program/moscow-working-to-block-moldova-from-leaving-cis/**

[8] Florent Parmentier, « La Moldavie face à la guerre. Entre la prudence et l'abîme », Institut Jacques Delors, *Policy Brief,* avril 2022, **https://lstu.fr/So1Sn9To**

[9] Georgeta Carasiucenco, « Cine este Victor Petrov din Găgăuzia și de ce ar putea fi periculos pentru

en février 2014, au mépris des autorités centrales, un référendum dont le résultat montrait un très fort attachement à l'Union économique eurasienne (98, 5 %), en réaction à l'accord d'association UE-Moldavie paraphé fin 2013.

Quasi dépourvue de ressources, la Moldavie dépend des importations pour les énergies fossiles et l'électricité. Les prix du gaz avaient déjà augmenté de manière significative à l'automne 2021, après une renégociation de contrat avec Gazprom. Le prix d'achat est passé de 265 dollars les 1 000 m^3 en 2021 à 1 193 dollars en avril 2022, puis à 1 883 en septembre 2022, avant de redescendre à 1 028 dollars le 1er octobre 2022[10]. A cette même date, la réduction de 30 % des livraisons de gaz russe a également obligé la Moldavie à chercher des sources alternatives d'approvisionnement. Dans ce contexte, elle s'est tournée vers la Roumanie, mais le prix de l'électricité y a atteint presque le double de celui de la Transnistrie ; à plus long terme, la solution doit venir d'une meilleure interconnexion avec les réseaux européens, de l'essor des énergies renouvelables et de l'augmentation de l'efficacité énergétique en Moldavie.

Ces évolutions suscitent des tensions internes croissantes. Depuis septembre 2022, des manifestations massives sont organisées à Chisinau autour du parti d'Ilan Shor, sur fond de mécontentement des effets de la guerre et de l'inflation, avec la complicité de la Russie[11]. Les autorités moldaves dénoncent, elles, la désinformation et la corruption derrière ces manifestations, Ilan Shor étant l'un des oligarques liés au « scandale du milliard volé »[12] et aujourd'hui sous sanctions américaines. Dans ce contexte, l'opposition va tenter de reprendre le pouvoir à l'occasion des élections municipales (2023), présidentielle (2024) et législatives (2025).

*

* *

Dans le contexte inquiétant de la guerre russo-ukrainienne, la Moldavie a su manœuvrer entre les difficultés humanitaires, sécuritaires, économiques et politiques, pour devenir un Etat candidat officiel à l'Union européenne. Bien que reconnaissant que son pays est le voisin le plus vulnérable de l'Ukraine, la présidente Sandu a affiché clairement son soutien à cette dernière lors de son discours au Parlement européen (mai 2022), en déclarant que « la Crimée est l'Ukraine, le Donbass est l'Ukraine, Kiev est l'Ukraine, et ils seront toujours

securitatea Republicii Moldova » [Qui est Victor Petrov de Gagaouzie et pourquoi il pourrait être dangereux pour la sécurité de la république de Moldavie], *Moldova.org*, 3 août 2022, **https://lstu.fr/V0qh2sbM**

[10] Andrew Wilson, « Escape routes : How the EU can help Moldova end its dependence on Russian gas », ECFR, 13 octobre 2022**, https://lstu.fr/ftTgEwjf**

[11] Evgueni Tcheban, "Молдавский фронт. Какие изменения принесет осень в отношения Кишинева и Москвы » [Front moldave. Quels changements l'automne apportera-t-il aux relations entre Chişinău et Moscou], *NewsMaker.md*, 10 septembre 2022, **https://lstu.fr/zKUGs3YU**

[12] En 2014, une fraude d'un montant d'un milliard de dollars a concerné trois banques (Banca de Economii, Unibank et Banca sociala), représentant près de 12 % du PIB, et impliqué plusieurs personnalités politiques ainsi que de nombreuses complicités au sein de l'appareil d'Etat.

l'Ukraine. » Sa politique d'accueil des réfugiés a par ailleurs été largement rendue possible par la solidarité directe de la population.

Pourtant, ce bilan n'empêche pas les Moldaves d'être inquiets : en septembre 2022, seuls 30 % d'entre eux estimaient que le pays allait dans la bonne direction, contre 52 % en septembre 2021[13]. Si la guerre peut constituer un point de bascule pour le sort de la Moldavie, ce sera bien en fonction de ses résultats ainsi que de dynamiques politiques internes aux effets parfois contradictoires.

[13] Source : iData, septembre 2022, **https://t.me/dateinteligente/1539**

Pour citer ce chapitre : Florent Parmentier, « La guerre en Ukraine, point de bascule géopolitique pour la Moldavie ? », *in* A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 266-267**,** février 2023 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

L'Asie centrale face à l'invasion russe de l'Ukraine : les débordements d'un conflit régional

par Olivier Ferrando

En 2014, l'annexion de la Crimée et le soutien de la Russie aux séparatistes du Donbass ont entraîné l'adoption de sanctions internationales dont les effets ont été ressentis jusqu'en Asie centrale : dépréciation des monnaies locales, baisse des transferts de fonds des migrants, frein au projet d'intégration eurasiatique, etc. Pour autant le régime autoritaire russe s'est affirmé pour les élites locales comme un modèle politique et la Russie est restée un acteur influent en Asie centrale.

L'invasion russe de l'Ukraine le 24 février 2022 marque un tournant dans le conflit russo-ukrainien. Elle entraîne également un processus de débordement par lequel le conflit interétatique se diffuse et finit par affecter directement les pays de la région, notamment ceux d'Asie centrale. D'autant que dans l'intervalle, les élites au pouvoir ont changé. Depuis le décès d'Islam Karimov en 2016, l'Ouzbékistan a pris un virage libéral et réformateur sous la houlette de Chavkat Mirzioïev. Au Kazakhstan, Noursoultan Nazarbaïev a préféré orchestrer lui-même sa succession en confiant en 2019 le pouvoir au président du Sénat Kassym-Jomart Tokaïev. Menacé par une révolution de palais au début de l'année 2022, Tokaïev s'est désolidarisé de son ancien mentor et consolide son pouvoir[1]. Au Kirghizstan, l'élection en 2017 de Sooronbaï Jeenbekov avait permis un transfert pacifique de pouvoir, une première depuis l'indépendance du pays après les révolutions de 2005 et 2010. Mais la pandémie et la crise économique consécutive ont provoqué en octobre 2020 un nouveau soulèvement populaire qui a porté l'opposant politique Sadyr Japarov au pouvoir, sur un programme nationaliste et populiste[2]. Au Turkménistan et au Tadjikistan, les régimes en place font en revanche preuve d'une étonnante stabilité, sur fond de dérive dynastique : le turkmène Serdar Berdimouhamedov (40 ans) a succédé à son père Gourbangouly en mars 2022, lors d'une parodie d'élection présidentielle, et au Tadjikistan, Emomali Rahmon s'apprête à céder le pouvoir à son fils Roustam (34 ans).

Les effets socio-économiques de la guerre sur l'Asie centrale

Les sanctions de 2014 avaient déjà montré combien la dépendance à la Russie menaçait structurellement les économies centrasiatiques. En 2022, les pertes d'emplois dans les services et la restauration, largement occupés par les migrants centrasiatiques, devraient conduire à une chute des transferts de fonds de 33 % pour le Kirghizstan et de 22 % pour le Tadjikistan, des fonds essentiels à l'économie des deux pays puisqu'ils représentaient

[1] Diana Kudaibergenova, Marlène Laruelle, « Making sense of the January 2022 protests in Kazakhstan : Failing legitimacy, culture of protests, and elite readjustments », *Post-Soviet Affairs*, Vol. 38, n° 6, pp. 441-459.

[2] Charles J. Sullivan, « Kyrgyzstan's new kingpin », *Asian Affairs*, Vol. 53, n° 1, pp. 184-197.

en 2020 respectivement 31 % et 27 % de leur PIB[3]. Et les sanctions prises réciproquement par la Russie, notamment sur l'exportation d'hydrocarbures, pénalisent directement les partenaires commerciaux de l'Union européenne. C'est le cas du Kazakhstan qui exporte 80 % de son brut vers l'UE via l'oléoduc CPC jusqu'au terminal pétrolier russe de Novorossiïsk. Tout au long de l'année 2022, Moscou n'a cessé de perturber l'écoulement du pétrole kazakh vers l'UE, réactivant la recherche de routes alternatives, notamment le corridor maritime transcaspien, qui permettrait de réorienter un quart du volume du CPC vers Bakou.

Outre cet impact économique direct, les restrictions à l'importation de produits sensibles, imposées par les pays occidentaux à la Russie, font peser sur l'Asie centrale un risque de sanctions secondaires : pour limiter le contournement des sanctions par la Russie, les Etats-Unis ont dressé une liste de dix-huit pays de transit dits « à risque » parmi lesquels se trouvent le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Kirghizstan et le Tadjikistan. La société ouzbèke Promcomplektlogistic a été l'une des premières sanctionnées pour avoir exporté des composants électroniques à une société d'armement russe[4].

Enfin, l'afflux de migrants venus de Russie constitue un phénomène nouveau pour une région dont le solde migratoire est resté négatif depuis les indépendances du fait de l'émigration de travailleurs peu qualifiés, mais également du départ en masse de la population russe[5]. Sur les neuf premiers mois de l'année 2022, les statistiques migratoires des pays d'Asie centrale indiquent un doublement par rapport à 2021 des entrées de personnes possédant un passeport russe : 184 000 au Kirghizstan, 225 000 au Tadjikistan, 400 000 en Ouzbékistan. Une première vague a vu affluer au printemps ceux que l'on qualifiait alors de *relokanty* (employés « réinstallés » à l'étranger) : dissidents politiques opposés à la guerre ou jeunes entrepreneurs disposant d'un capital social, ces Russes à fort pouvoir d'achat se sont installés dans la durée en délocalisant leurs activités professionnelles en Asie centrale. Une cinquantaine de multinationales ont ainsi déjà transféré leurs équipes de Russie au Kazakhstan en 2022, générant des recettes fiscales importantes pour le pays. Le gouvernement ouzbek a accueilli six mille informaticiens hautement qualifiés au sein de son nouvel IT-Park à Tachkent. Le Kirghizstan a quant à lui adopté un programme spécial Digital Nomad et un régime fiscal simplifié qui auraient attiré une cinquantaine d'entreprises russes du numérique, dont la filiale d'Apple[6].

Le 21 septembre, l'annonce d'une mobilisation partielle en Russie a provoqué une nouvelle vague migratoire vers l'Asie centrale, mais cette fois-ci d'objecteurs (*otkazniki*) aux profils socio-économiques plus variés. Au cours des quinze premiers jours, le Kazakhstan a ainsi accueilli près de 200 000 citoyens russes, suscitant l'inquiétude des autorités, mais

[3] Dilip Ratha, Eung Ju Kim, « Russia-Ukraine conflict : Implications for remittance flows to Ukraine and Central Asia », KNOMAD, *Policy Brief* 17, 4 mars 2022.

[4] Catherine Putz, « Uzbek company falls afoul of Russia sanctions », *The Diplomat*, 30 juin 2022.

[5] Entre 1989 et aujourd'hui, la proportion de Russes dans les capitales de la région est passée de 54 % à 12 % à Astana (Kazakhstan), de 34 % à 4 % à Tachkent (Ouzbékistan), de 56 % à 16 % à Bichkek (Kirghizstan) et de 32 % à moins de 2 % à Douchanbé (Tadjikistan).

[6] Yan Matusevich, « Central Asia faces Russian migrant crisis », *Foreign Policy*, 4 octobre 2022.

aussi de la population. Sous pression foncière permanente, les villes d'Asie centrale ont vu leurs loyers augmenter de 50 % et des propriétaires n'ont pas hésité à déloger leurs locataires, souvent des étudiants de province, pour héberger ces Russes plus solvables.

Au risque d'irriter le Kremlin, les gouvernements centrasiatiques ont refusé de fermer leurs frontières ou de renvoyer vers la Russie ceux que le Kremlin qualifiait de « traîtres à la nation », le ministère ouzbek des Affaires étrangères justifiant même ce refus par l'attachement de son pays aux règles de droit[7].

Le positionnement politique des pays d'Asie centrale et de leurs populations face à la guerre

L'attitude des dirigeants centrasiatiques vis-à-vis de la guerre en Ukraine a fait l'objet de diverses interprétations : tantôt perçue comme défiante à l'égard de Moscou, à l'instar du refus unanime de reconnaître l'indépendance des Républiques séparatistes ou les pseudo-référendums de rattachement, ou encore l'interdiction des symboles de soutien à la guerre (ruban de Saint-Georges ou signe Z), notamment lors des commémorations du 9 mai ; tantôt considérée comme conciliante avec l'agresseur, à l'image du refus unanime là aussi de suspendre la Russie du Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

Partageant avec la Russie la plus longue frontière terrestre au monde, le Kazakhstan abrite également la plus grande concentration de Russes et peuples de Russie (Tatars, Tchétchènes, Bachkirs) de toute la périphérie post-soviétique (25,5 % au recensement de 2009). Après l'Ukraine, le pays est une cible privilégiée des nationalistes russes qui dénoncent à l'envi le caractère artificiel de l'Etat et appellent à la reconquête de ces terres historiques russes. Si le Kazakhstan a soigneusement évité de critiquer l'action de la Russie, le gouvernement et le président Tokaïev lui-même n'ont cessé d'appeler au respect de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, le pays s'abstenant sur l'ensemble des résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies relatives à la guerre (l'abstention signifiant en langage diplomatique un refus clair de soutenir la Russie). Les autorités ont même permis l'organisation de manifestations anti-guerre alors même que les mobilisations citoyennes étaient et restent à ce jour interdites sur l'ensemble du territoire.

Un sujet de préoccupation a pourtant entraîné une levée de boucliers de l'ensemble des gouvernements d'Asie centrale : le risque d'un enrôlement volontaire ou forcé des migrants dans la guerre en Ukraine. En effet, la veille du lancement de la mobilisation partielle, la Douma a adopté en urgence une loi simplifiant l'obtention de la citoyenneté russe pour tout étranger s'engageant sur un contrat minimal d'un an « dans les forces armées russes, les autres forces ou les formations militaires »[8]. Conscients de la menace pesant sur les quatre millions de migrants centrasiatiques, de loin la plus grande communauté de résidents étrangers en Russie, les gouvernements ont immédiatement mis leurs citoyens en garde contre la participation au conflit, considérée comme un acte de mercenariat passible d'une peine d'emprisonnement de

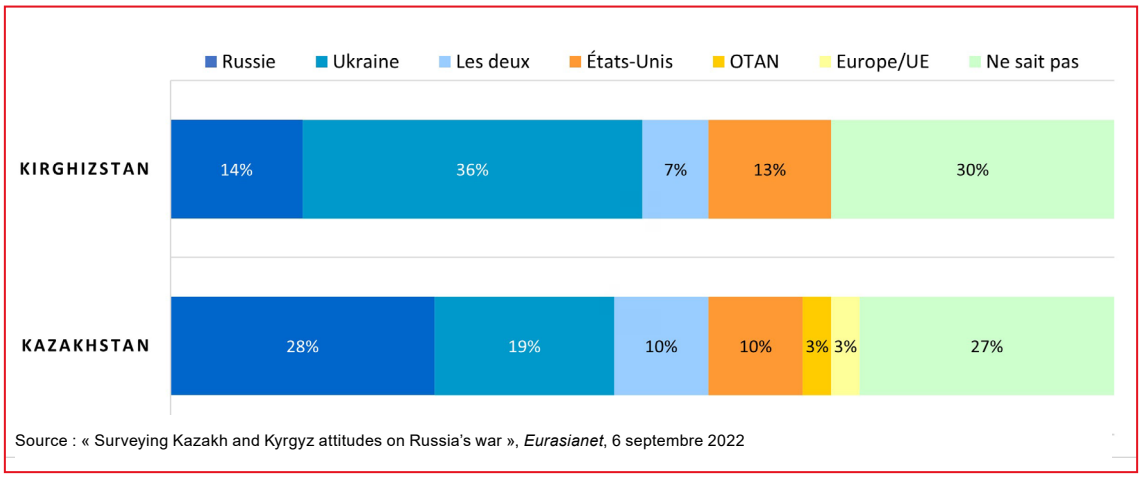
[7] Communiqué officiel du 30 septembre 2022 sur le réseau Telegram (**http://t.me/uzbekmid/4627**).

[8] **http://duma.gov.ru/news/55276/**

cinq à vingt ans selon les pays. La menace est d'autant plus forte que les migrants sont soumis à toutes formes de harcèlement administratif leur intimant de s'engager s'ils ne veulent pas perdre leur emploi. Le centre de Sakharovo, où les travailleurs étrangers de la région de Moscou (qui concentre la moitié des migrants de Russie) affluent pour obtenir ou faire renouveler leur permis de travail, est devenu le principal lieu de recrutement forcé de l'armée, par l'utilisation de deux modes opératoires : soit l'introduction d'un contrat d'engagement volontaire glissé en toute illégalité dans la liasse de documents administratifs à signer, soit l'usage de la menace, de l'intimidation, voire de la violence. Depuis le mois de février, les cas de compatriotes morts à la guerre sont rapportés sporadiquement par les médias indépendants[9].

Le plus étonnant est que, si l'on en croit une récente enquête d'opinion menée au Kazakhstan et au Kirghizstan par le Central Asia Barometer, les fortes réserves suscitées par l'invasion russe au sein des cercles dirigeants ne se retrouvent guère dans les populations. Seuls 14 % des répondants du Kirghizstan (28 % au Kazakhstan) considèrent que la Russie est responsable de la guerre, 7 % (10 % au Kazakhstan) que la responsabilité est partagée, et 49 % (29 % au Kazakhstan) renvoient la responsabilité de la guerre à l'Ukraine et/ou aux Etats-Unis. Cette perception de la guerre trouverait son origine dans la propagande russe, véhiculée par les chaînes publiques largement diffusées en Asie centrale ou les réseaux sociaux russophones.

Figure 3
Sondage réalisé au Kirghizstan et au Kazakstan :
« Selon vous, qui est responsable de la situation en Ukraine? »



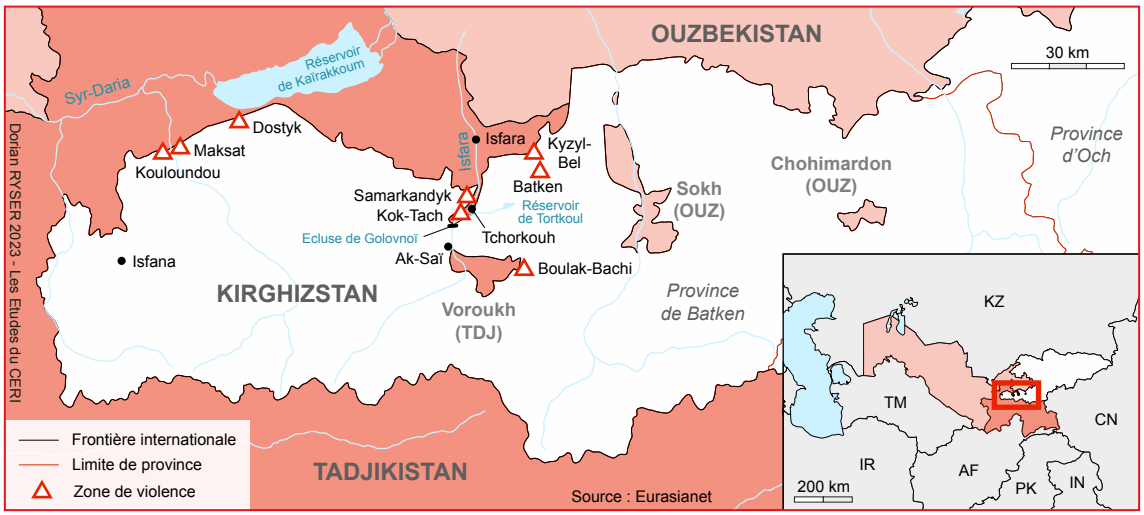
Source : « Surveying Kazakh and Kyrgyz attitudes on Russia's war », *Eurasianet*, 6 septembre 2022

L'impact de la guerre sur l'architecture sécuritaire de l'Asie centrale

Jusqu'à une date récente, Moscou jouait un rôle central dans la stabilité de la région, notamment par le biais de l'Organisation du traité de sécurité collective qui regroupe la Russie, le Bélarus, l'Arménie, le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan. Mais en 2022, des violences ont éclaté dans l'ensemble de la région : en janvier, le Kazakhstan a connu

[9] « Central Asian natives participate in war in Ukraine », *CABAR*, 6 avril 2022.

Carte 4
Conflit frontalier entre le Tadjikistan et le Kirghizstan (14-20 septembre 2022)



des émeutes populaires (238 morts) ; en septembre, le conflit du Haut-Karabakh a débordé pour la première fois sur le territoire arménien (plus de 300 morts) et les armées tadjike et kirghize se sont affrontées violemment sur leur frontière (plus de 100 morts). Ces événements ont eu des répercussions inattendues.

L'Arménie et le Kirghizstan ont sollicité l'assistance de l'OTSC ainsi que celle directe de la Russie, en vain, Moscou enjoignant aux deux parties de résoudre leurs litiges par la voie politique. En revanche, l'OTSC ne s'est pas fait prier pour intervenir au Kazakhstan : ne parvenant pas à museler la contestation sociale, le président Tokaïev a demandé l'aide de l'alliance sécuritaire début janvier pour déloger « 20 000 terroristes étrangers » sans avoir apporté à ce jour la moindre preuve de leur existence. Une force multinationale sous domination russe a été déployée en quarante-huit heures pour sécuriser les infrastructures stratégiques de la ville d'Almaty et empêcher, en réalité, qu'un régime autoritaire ami ne chute sous la pression populaire. Dans ce contexte, beaucoup d'observateurs s'attendaient à ce que le Kazakhstan soutienne à son tour la Russie en Ukraine si elle en faisait la demande à l'OTSC. Mais coupant court à toute éventualité, le gouvernement kazakh a affirmé dès le 22 février que le Kazakhstan n'enverrait aucune troupe au Donbass, invoquant la charte de l'organisation qui s'applique aux frontières des Etats membres établies au moment de sa signature, à l'exclusion donc des territoires annexés ultérieurement.

Empêtré dans son « opération militaire spéciale », le Kremlin apparaît aujourd'hui dans l'incapacité politique et militaire de réguler les conflits de sa périphérie. Et le fonctionnement de l'OTSC reste tributaire du bon vouloir de la Russie, qui a perdu toute légitimité depuis qu'elle a violé en Ukraine le principe d'intangibilité des frontières, à la base même de la doctrine de sécurité collective. Le transfert d'une partie des effectifs de ses deux bases militaires d'Asie centrale vers le front ukrainien affaiblit en outre sa capacité d'action en Asie centrale.

Après avoir cédé à la Chine son leadership régional dans le domaine économique et même politique, au regard de l'importance croissante de l'Organisation de coopération de Shanghai, la Russie est aujourd'hui concurrencée dans le domaine de la coopération sécuritaire et

militaire par d'autres acteurs régionaux. La Chine dispose d'une base militaire au Tadjikistan et Xi Jinping a assuré le Kazakhstan de son soutien absolu en cas de menace à « son indépendance, sa souveraineté et son intégrité territoriale », une mise en garde à peine voilée adressée à la Russie. La Turquie avance également ses pions dans la région, via son industrie d'armement qui fournit des drones de combat Bayraktar au Kirghizstan et au Turkménistan, et en assemblera prochainement au Kazakhstan, mais aussi à travers l'intégration croissante de la région turcophone qui, depuis novembre 2021, dispose de sa propre institution régionale, l'Organisation des Etats turciques qui regroupe, autour de la Turquie, l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan et le Kirghizstan. Lors du dernier sommet de Samarkand les 10 et 11 novembre 2022, l'OET a clairement montré ses nouvelles ambitions géopolitiques[10]. L'Iran enfin n'est pas en reste puisque le pays intervient pour la première fois dans la coopération militaire avec une usine d'assemblage de drones Ababil au Tadjikistan, accusé à tort de fournir ces drones à la Russie pour détruire les infrastructures énergétiques ukrainiennes.

*

* *

Malgré cette tendance avérée du recul de la puissance russe en Asie centrale, le modèle politique illibéral du Kremlin reste un *soft power* influant dans la région : musellement des médias et de la société civile, absence de pluralisme politique, vernis électoral pour consolider des régimes autoritaires. Même le Kirghizstan, longtemps présenté comme un îlot de démocratie, semble céder le pas. Dans la foulée de la Russie, le gouvernement populiste en place a reproduit, parfois mot pour mot, les lois restrictives russes : loi sur les fausses informations votée le 28 juillet 2021, loi sur les médias, en cours d'adoption, qui élargira le contrôle à toute la sphère d'information et de communication, projet de loi sur les organisations non gouvernementales et non lucratives qui vise à renforcer le contrôle de l'origine des financements et à stigmatiser les potentiels « agents de l'étranger ».

[10] Ömer Kocaman, « Organisation of Turkic States assumes geopolitical role while launching deeper integration process », *EU Today*, 14 novembre 2022.

Pour citer ce chapitre : Olivier Ferrando, « L'Asie centrale face à l'invasion de l'Ukraine : les débordements d'un conflit régional », *in* A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 266-267, février 2023 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Objectifs et politiques des Etats-Unis et de l'Union européenne confrontés à la guerre en Ukraine

par Marie Dumoulin

Fin 2013, lorsque les Ukrainiens se sont soulevés pour protester contre le refus du président Ianoukovitch de signer l'accord d'association avec l'UE, c'est leur aspiration européenne qui était au cœur de la mobilisation. La Russie en a surtout retenu le passage sur la place Maïdan de la sous-secrétaire d'Etat américaine Victoria Nuland et y ont vu une tentative des Etats-Unis pour fomenter une révolution dans son voisinage afin d'y réduire son influence. Pourtant, de la médiation effectuée par les ministres des Affaires étrangères du « triangle de Weimar » en février 2014 pour dénouer la crise institutionnelle à la mise en place du « format Normandie » à l'initiative de la France et de l'Allemagne, ce sont bien les Européens qui ont été, jusqu'en 2021, en première ligne des efforts internationaux pour mettre fin à cette crise puis pour résoudre le conflit dans le Donbass[1].

Le format Normandie, une configuration insatisfaisante

Cette configuration n'est pas sans avoir suscité des frustrations à Kiev, où les accords de Minsk, signés grâce aux efforts diplomatiques du format Normandie mais dans une situation de faiblesse de l'armée ukrainienne sur le champ de bataille, ont été jugés défavorables à l'Ukraine. Dans les années qui ont suivi, les autorités ukrainiennes ont régulièrement laissé entendre qu'elles en souhaitaient l'élargissement afin d'y inclure les Etats-Unis, voire l'établissement d'un nouveau format où siégeraient les parties prenantes au mémorandum de Budapest de 1994, par lequel les signataires (dont le Royaume-Uni et les Etats-Unis) s'engageaient à respecter l'intégrité territoriale d'une Ukraine dénucléarisée. En regard, le format Normandie offre à la Russie la possibilité de se prévaloir de l'existence d'un processus diplomatique tout en maîtrisant de fait toute possibilité de progrès dans ce cadre, arguant qu'elle ne se considère pas comme partie à un conflit qu'elle décrit comme interne à l'Ukraine. Plus fondamentalement, Moscou estime probablement que seuls les Etats-Unis constituent un interlocuteur de son niveau pour évoquer les questions de sécurité en Europe et la situation en Ukraine. C'est d'ailleurs ce qu'a confirmé son attitude à la fin de l'année 2021 jusqu'au déclenchement de son offensive le 24 février 2022.

[1] Le 21 février 2014, c'est une médiation des ministres des Affaires étrangères du triangle de Weimar (France, Allemagne, Pologne) qui permet le dénouement de la crise institutionnelle avant que la fuite, la nuit suivante, du président Ianoukovitch ne précipite la transition. Quelques mois plus tard, après l'élection de Petro Porochenko à la présidence, et alors que des combats ont commencé dans le Donbass, le chef de l'Etat français prend l'initiative, en lien avec la chancelière allemande, de réunir ses homologues russe et ukrainien en marge des commémorations du soixante-dixième anniversaire du débarquement allié en Normandie. C'est ainsi que naît le format Normandie, qui permettra la négociation des accords de Minsk de septembre 2014 et février 2015, puis poursuivra jusqu'en février 2022 ses efforts pour obtenir leur mise en œuvre.

2021 a marqué un véritable tournant, qui a conduit les Etats-Unis à assumer un rôle prépondérant dans les semaines qui ont précédé l'offensive du 24 février et depuis lors. Deux raisons principales expliquent ce nouvel équilibre. D'une part, à partir de l'automne 2021, les Américains ont disposé de renseignements précis et fiables qui leur ont fait craindre que la Russie ne lance une offensive majeure contre l'Ukraine. Les Européens ne détenaient pas les mêmes informations et, jusqu'au dernier moment, nombre d'entre eux ont considéré que le scénario d'une offensive à grande échelle et sur plusieurs fronts n'était pas le plus probable. C'est donc des Etats-Unis qu'est venue l'impulsion principale pour préparer une réponse coordonnée à un tel scénario. D'autre part, lorsque la Russie a souhaité établir une négociation sur les questions de sécurité européenne, c'est aux Etats-Unis qu'elle a adressé cette proposition, estimant qu'ils étaient leur seul interlocuteur pertinent et le véritable lieu de la prise de décisions sur ces questions[2]. Les Etats-Unis ont donc dû coordonner avec leurs alliés au sein de l'OTAN et avec l'Union européenne la réponse à apporter aux demandes russes qui portent sur la sécurité des pays européens et de l'Ukraine. Pour réintégrer l'Ukraine et les Européens dans cette discussion, ils ont proposé à la Russie une séquence en trois temps : discussion bilatérale russo-américaine, réunion du Conseil OTAN-Russie puis réunion extraordinaire du conseil permanent de l'OSCE, au cours de laquelle l'Ukraine pourrait s'exprimer. Durant les premières semaines de 2022, certains pays européens, notamment la France et l'Allemagne, ont tenté d'utiliser les canaux de dialogue bilatéraux dont ils disposaient pour convaincre la Russie qu'il était de son intérêt de poursuivre ces négociations et la dissuader de s'engager dans une guerre à grande échelle.

Avec l'offensive du 24 février 2022, la Russie est sortie de la fiction d'un conflit interne entre des représentants du Donbass qui défendraient leurs droits à une plus grande autonomie et un pouvoir nationaliste à Kiev. Elle a assumé son engagement militaire direct et des objectifs politiques qui allaient au-delà de la défense des droits des populations russophones, puisqu'il s'agissait désormais de « démilitariser, neutraliser et dénazifier l'Ukraine ». Vue de Kiev, cette offensive donnait à la guerre engagée depuis 2014 une dimension existentielle. Elle a cependant permis de sortir de l'ambiguïté qui prévalait jusque-là et de mobiliser des soutiens internationaux plus larges.

L'invasion russe : le soutien immédiat et massif de l'Europe et des Etats-Unis à l'Ukraine

L'offensive du 24 février déclenche une réponse rapide et forte de l'Union européenne, qui adopte un premier paquet de sanctions dès le 25 février. Le Conseil européen se réunit le 24 février et condamne « avec la plus grande fermeté l'agression militaire non provoquée

[2] Le 17 décembre 2021, la Russie présente deux projets d'accord, l'un qu'elle entend signer avec les Etats-Unis, l'autre avec l'OTAN, portant sur les questions de sécurité européenne. Ces textes visent explicitement à revenir sur les élargissements successifs de l'OTAN et à rendre impossible tout futur élargissement, et sont par conséquent inacceptables en l'état par l'Alliance. Des contre-propositions sont présentées, quelques semaines plus tard, par les alliés, qui espèrent qu'une réelle négociation puisse s'engager sur une base mutuellement acceptable, tandis que de nombreuses voix mettent en doute l'intérêt de la Russie à négocier, ce qui expliquerait qu'elle ait délibérément mis sur la table des propositions qu'elle savait inacceptables.

et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine »[3]. Pour les pays européens les plus proches géographiquement de la Russie, cette offensive réveille une mémoire souvent douloureuse et confirme la réalité de la menace russe ; cette perception est désormais beaucoup plus largement partagée au sein de l'Union européenne. Entre février et septembre 2022, neuf paquets de sanctions successifs seront adoptés par l'UE touchant 1 241 personnes et 118 entités, ainsi que de vastes secteurs des relations économiques avec la Russie : relations financières, énergétiques, transports, importations de matières premières, exportations de biens à double usage, fournitures de services, etc.[4] La réaction des Européens se traduit aussi par des décisions sans précédent concernant l'assistance militaire à l'Ukraine : le 27 février, les Etats membres décident d'utiliser la Facilité européenne de paix pour financer l'assistance militaire à l'Ukraine, pour une première tranche de 450 millions d'euros ; le 17 octobre 2022, le montant total de l'aide accordée par l'UE à l'Ukraine dans ce cadre s'élève à 3,1 milliards d'euros, auxquels s'ajoute l'assistance militaire consentie par les Etats membres à titre bilatéral. Au total, cette dernière est estimée depuis février 2022 à environ 12 milliards d'euros (le Royaume-Uni compris)[5]. Les Etats membres de l'Union européenne se sont également accordés, le 17 octobre 2022, sur la création d'une mission d'assistance militaire à l'Ukraine, dont la vocation est de former 15 000 individus relevant du personnel militaire ukrainien.

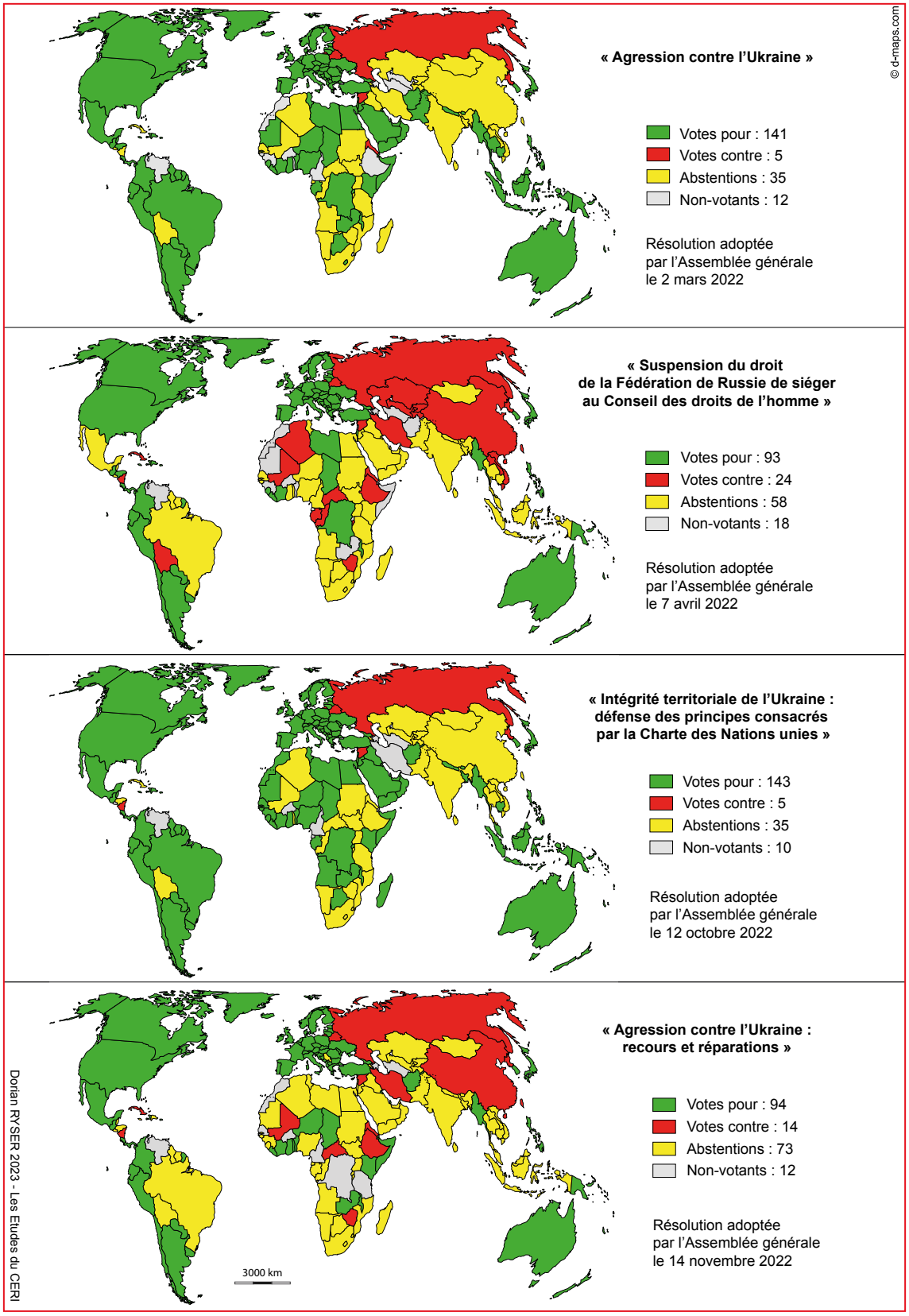
Enfin, les Etats membres de l'UE ont décidé, lors du Conseil européen de juin 2022, d'accorder à l'Ukraine le statut de candidat à l'Union européenne, une décision très attendue par les Ukrainiens et qui constitue, pour les Européens, un signal fort de leur engagement. Aucune de ces décisions n'aurait été envisageable seulement quelques mois auparavant au sein de l'Union. En octobre 2022, 44 chefs d'Etats et de gouvernement du continent européen se sont réunis à Prague pour fonder une nouvelle Communauté politique européenne. Un temps soupçonnée par Kiev d'être un substitut à l'élargissement, cette entité, dont ni la Russie ni le Bélarus ne sont membres, doit permettre aux Européens d'évoquer ensemble les défis auxquels le continent fait face. L'offensive russe de février 2022 a fondamentalement transformé la manière dont l'Union européenne envisage son voisinage oriental. Alors que celui-ci était jusque-là l'objet de profondes divisions, qui avaient trait à la perception de la Russie et de son rôle dans cet espace, la guerre a fait émerger un consensus autour de la nécessité pour l'UE de renforcer la résilience de ses voisins face à une Russie agressive. Ce consensus se traduit dans la décision d'accorder à l'Ukraine et à la Moldavie le statut de candidat à l'Union européenne, mais aussi dans la très forte mobilisation, notamment financière, pour soutenir la Moldavie, directement exposée aux conséquences du conflit. La politique du Partenariat oriental, fragilisée par la guerre entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan en 2020 puis la suspension par le Bélarus de sa participation,

[3] Voir Conseil européen, « Conclusions du Conseil européen sur l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine », 24 février 2022, **https://lstu.fr/Jwa1geZ9**

[4] Voir la liste détaillée des sanctions adoptées par l'UE contre la Russie : Conseil européen, « Sanctions de l'UE contre la Russie liées à la situation en Ukraine (depuis 2014) », **https://lstu.fr/s8qN80Wz**

[5] Voir Arianna Antezza et *al.*, « The Ukraine support tracker : Which countries help Ukraine and how ? », Kiel Institute for the World Economy, août 2022**, https://lstu.fr/3gW4dVW9**

Cartes 5,6,7,8
Résolutions adoptées en 2022 par l'Assemblée générale des Nations unies sur « l'agression » de la Russie contre l'Ukraine



a semblé devoir être remise en cause, avant que l'Union européenne ne décide de son maintien comme l'un des instruments d'un engagement plus actif dans la région. Cet engagement s'est également manifesté, par exemple, dans les efforts du président du Conseil européen, Charles Michel, pour parvenir à règlement du conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, et par l'établissement d'une mission civile de l'Union européenne pour aider à la délimitation de la frontière entre ces deux pays.

Le 24 février, le président américain – qui avait alerté depuis plusieurs semaines sur les projets agressifs de la Russie – a dénoncé une attaque « préméditée » et « injustifiable », qui s'inscrit, vue de Washington, dans un projet de restauration impériale et une vision « sinistre » d'un ordre international dominé par les rapports de force ; projet et vision qui sont ceux, selon Joe Biden, de Vladimir Poutine lui-même[6]. Les Etats-Unis ont développé leurs propres sanctions à l'encontre de la Russie, en coordination avec l'Union européenne et les pays du G7. Leur effet direct sur l'économie russe est sans doute plus limité que celui des sanctions européennes, eu égard à l'importance des relations économiques qu'entretenaient l'UE et la Russie avant la guerre. Mais les sanctions américaines dites « secondaires », qui interdisent aux ressortissants de pays tiers d'effectuer certaines transactions avec la Russie, exercent un fort effet dissuasif sur les acteurs économiques. Sur le plan de l'assistance militaire à l'Ukraine, les Etats-Unis ont clairement assumé un rôle de premier plan, en lui fournissant une aide de plus de 24 milliards d'euros[7], soit le double du total de l'assistance militaire apportée par les Européens (Royaume-Uni compris).

Le front commun occidental sera-t-il durable ?

A travers ces politiques étroitement coordonnées, Etats-Unis et Union européenne ont poursuivi les mêmes objectifs : défendre les principes de souveraineté et d'intégrité territoriale, sur lesquels repose l'ordre international depuis 1945, faire en sorte que le recours à la force armée ne paye pas mais soit au contraire sanctionné, éviter qu'un Etat doté de l'arme nucléaire puisse user de la menace nucléaire pour s'arroger le droit de redéfinir ses propres frontières et celle de ses voisins[8]. Ils l'ont fait sans doute en partie pour des raisons différentes : du côté européen, l'enjeu est de faire face à une menace russe devenue plus tangible et considérée comme existentielle par les Etats membres géographiquement les plus proches de la Russie. La stabilité du voisinage de l'Union européenne est également un enjeu prioritaire pour l'Union européenne. Pour les Etats-Unis, le conflit est plus lointain mais fait écho à deux préoccupations stratégiques : d'une part rétablir la confiance de leurs alliés – en Europe et au-delà – dans la fiabilité des

[6] Voir les déclarations à la presse du président américain le 24 février 2022, **https://lstu.fr/CUaA9JKH**

[7] *Ibid.*

[8] Voir la déclaration publiée par les dirigeants du G7 dès le 24 février, **https://lstu.fr/64WwYbRu** et les déclarations ultérieures de ce format, auquel participent notamment les Etats-Unis et quelques pays européens, ainsi que la Commission européenne.

garanties de sécurité qu'ils apportent ; d'autre part, éviter de laisser sans réponse un acte d'agression qui pourrait inspirer d'autres acteurs internationaux, à commencer par la Chine.

Cette divergence dans les motivations, mais surtout la disproportion des moyens mis en œuvre et l'impact asymétrique de cette guerre sur les Européens et les Américains, pourraient être porteuses de divisions à l'avenir. Le facteur de divisions le plus immédiatement perceptible réside dans le décalage entre l'assistance fournie à l'Ukraine par les Européens et par les Etats-Unis, où certaines voix se font déjà entendre, notamment chez les élus républicains, pour réclamer un partage plus équitable de ce fardeau[9], voire pour plaider en faveur d'un retrait américain de cette crise vue comme avant tout européenne et susceptible de détourner les Etats-Unis de leurs principales priorités de politique étrangère. Un tel désengagement américain risquerait, en retour, de ressusciter les divisions entre Européens, aiguisées par les conséquences économiques et sociales très différentes dont cette guerre est porteuse pour les différents pays. Le risque serait alors que l'unité maintenue jusqu'à présent par l'Union européenne face à la Russie laisse place à des lignes irréconciliables, entre les pays qui plaideront pour l'ouverture inconditionnelle de négociations avec la Russie, afin de mettre fin le plus rapidement possible à cette guerre, fût-ce au prix de concessions territoriales inacceptables au regard du droit international ; et les partisans d'une ligne intransigeante, désireux d'infliger à la Russie une défaite dont elle ne puisse se relever rapidement.

C'est au fond la question des objectifs poursuivis par les Etats-Unis et l'Union européenne qui pourrait s'avérer porteuse des divisions les plus importantes, aussi bien entre Européens et Américains qu'entre Européens eux-mêmes : s'agit-il de permettre à l'Ukraine de reconquérir l'ensemble des territoires dont la Russie a pris le contrôle depuis le 24 février 2022, ou depuis 2014 ? Faut-il veiller à ménager une issue acceptable par Moscou afin de prévenir le risque d'une escalade incontrôlée ? Faut-il au contraire faire de cette guerre une leçon pour éviter que Moscou ne se relance à l'avenir dans de nouvelles tentatives de prendre le contrôle du territoire d'Etats voisins ? Cette guerre met-elle en jeu avant tout la sécurité du continent européen et constitue-t-elle un test de la capacité des Européens à faire face de manière autonome aux défis stratégiques auxquels ils sont confrontés ? Ou remet-elle en question, plus largement, les fondements mêmes de l'ordre international, ce qui justifierait l'engagement d'un plus grand nombre de pays en soutien à l'Ukraine ? Pour cette dernière, il s'agit d'abord de préserver sa propre existence en tant qu'Etat indépendant ; il s'agit aussi de recouvrer le contrôle de l'ensemble de son territoire, *a fortiori* depuis que sont connues les exactions commises par l'armée russe dans les régions qu'elle a conquises, et de mettre, autant que possible, sa population à l'abri des frappes russes sur son territoire et des conséquences de ces frappes, notamment sur les infrastructures critiques. Il s'agit enfin d'obtenir que les personnes détenues ou déportées en Russie puissent regagner l'Ukraine et que la Russie rende des comptes.

Rien ne dit que les réponses apportées aujourd'hui à ces questions par les Européens et les Américains resteront les mêmes à mesure qu'évoluera cette guerre, malheureusement

[9] Voir Jeremy Shapiro, « The coming transatlantic rift over Ukraine », European Council on Foreign Relations, 3 octobre 2022, **https://ecfr.eu/article/the-coming-transatlantic-rift-over-ukraine/**

appelée à durer. En revanche, les réponses qui y seront apportées seront déterminantes pour la définition, par les Européens, de leur propre rôle géopolitique, mais aussi pour la détermination du rôle que les Etats-Unis seront amenés à jouer, à l'avenir, dans la sécurité du continent européen. Ces réponses définiront aussi, dans une large part, l'avenir des relations qu'entretiendra l'Union européenne avec l'Ukraine et les autres pays de son voisinage oriental, y compris la Russie. En tout état de cause, cette guerre a d'ores et déjà, au cours des quelques mois qui se sont écoulés depuis le 24 février 2022, profondément modifié la perception que l'Union européenne a de son environnement stratégique, du rôle qui est le sien dans cet environnement, et des moyens dont elle dispose pour y agir.

Pour citer ce chapitre : Marie Dumoulin, « Objectifs et politiques des Etats-Unis et de l'Union Européenne confrontés à la guerre en Ukraine », *in* A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 266-267, février 2023 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Deuxième partie

L’Eurasie en perspective

L'impact de la guerre et des sanctions sur l'économie russe
par Sergeï Guriev

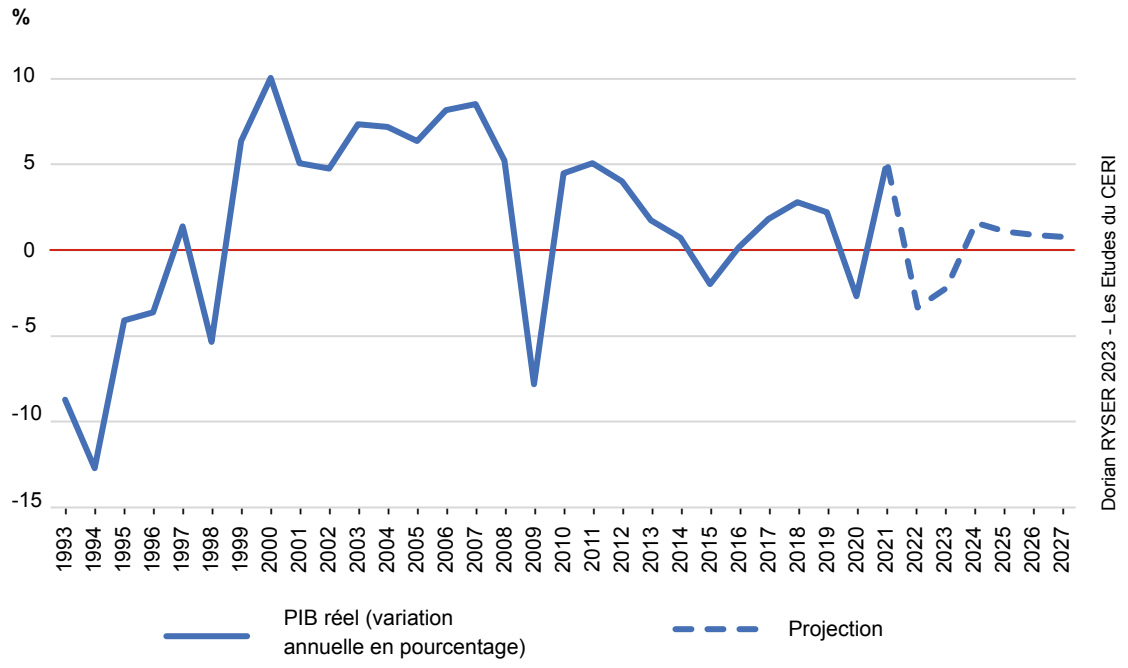
En engageant son pays dans une guerre brutale et injuste contre l'Ukraine, Vladimir Poutine a sous-estimé la force et le courage de la résistance ukrainienne et surestimé sa propre armée. Il a aussi sous-estimé l'unité et la détermination de l'Occident et l'impact que les sanctions occidentales pourraient avoir sur l'économie russe.

Avant la guerre, son gouvernement avait bâti une « forteresse macroéconomique ». La Banque centrale russe avait accumulé des réserves considérables de devises étrangères, dépassant 600 milliards de dollars (soit 40 % du PIB annuel), et mis en place une politique monétaire contre l'inflation qui se situait à la pointe de la macroéconomie. Le ministère des Finances a réduit la dette souveraine à 20 % du PIB (dont seulement 5 % en dette extérieure) et placé 12 % du PIB dans le fonds souverain russe (conservé en dollars au sein des réserves de la Banque centrale). Il a également instauré une règle budgétaire permettant d'équilibrer le budget : dès que le cours mondial du baril de pétrole atteint 44 dollars, les recettes fiscales sont placées dans le fonds souverain. En raison des sanctions financières imposées à la Russie après l'annexion de la Crimée en 2014, les entreprises et les banques russes avaient en outre réduit leur dépendance vis-à-vis des capitaux étrangers de sorte que la dette extérieure totale (incluant le gouvernement, les entreprises et les banques) ne dépasse pas 30 % du PIB. Le système bancaire bénéficiait de capitaux conséquents. Après une période de récession due à l'épidémie de coronavirus, l'économie russe était en rémission ; ses projections de croissance pour 2022 étaient de 3 %.

L'économie russe touchée mais pas coulée

Lorsque la guerre a éclaté le 24 février 2022, les pays occidentaux ont immédiatement réagi. La quasi-totalité des banques russes ont été sanctionnées. Mais surtout, au troisième jour de la guerre, l'Occident a sanctionné la Banque centrale russe, et gelé ses immenses réserves en devises étrangères, neutralisant ainsi le principal bastion de la forteresse. Ce qui a provoqué de graves turbulences macroéconomiques, a fait chuter le rouble, exploser l'inflation, et forcé la Russie à se retirer des marchés de devises et de capitaux. L'ampleur du choc macroéconomique de début mars 2022 a pu laisser certains espérer que l'économie russe allait s'effondrer. En réalité, l'efficacité des politiques macroéconomiques russes et les tarifs élevés du gaz et du pétrole – tous deux épargnés par les sanctions jusqu'en décembre 2022 – lui ont permis de tenir le choc, même si elle a été rudement touchée. Les projections actuelles de croissance du PIB russe en 2022 sont de -3 %, ce qui est 6 % en dessous des prévisions d'avant la guerre, mais tout de même beaucoup mieux que, par exemple, les 8 % de baisse essuyés en 2009. Cependant, toutes les projections indiquent que cette chute devrait se poursuivre en 2023 puis laisser place à une période de stagnation plutôt qu'à une rémission rapide.

FIgure 4
Evolution du PIB de la Russie, 1993-2027



Source : Fonds monétaire international, World Economic Outlook Database, octobre 2022

Aux sanctions financières se sont ajoutées des sanctions commerciales. Elles visaient notamment à empêcher la Russie d'accéder à des technologies de pointe pour produire des armements modernes. Ces sanctions ont fonctionné : à peine quelques mois après le début de la guerre, la Russie a dû commencer à puiser dans ses stocks de chars de l'ère soviétique et à acheter des drones iraniens et des missiles nord-coréens. Les restrictions sur les importations sont allées beaucoup plus loin. Poussées par la nécessité de préserver leur réputation plus que par des directives gouvernementales, plus d'un millier des plus grandes entreprises occidentales ont décidé de quitter la Russie et de couper tous liens commerciaux avec leurs partenaires russes. Cela a eu pour effet d'isoler l'économie russe sur le marché mondial, avec des répercussions majeures sur plusieurs secteurs de l'industrie – en particulier l'automobile, les transports aériens et les équipements de construction, où la production a chuté de plusieurs dizaines de pour-cents. Sur d'autres, les sanctions ont eu des effets moindres et moins rapides, les entreprises russes utilisant leurs stocks et recourant à des canaux d'importation parallèles avec des pays tiers.

Sanctions énergétiques : le plus dur est à venir pour l'économie russe

Les sanctions les plus importantes sont celles qui n'ont été introduites qu'en fin d'année ou doivent être appliquées en 2023 : les sanctions visant le pétrole et le gaz russes. L'embargo européen sur le pétrole et le plafonnement des prix du pétrole russe sur le marché mondial ne sont entrés en vigueur qu'en décembre 2022. L'Europe a cessé d'acheter du pétrole russe

et, avec les Etats-Unis, elle peut menacer de sanctions les acheteurs non occidentaux qui s'en procureraient à un prix supérieur au tarif plafonné (soit 60 dollars le baril). L'Europe représente la moitié des exportations pétrolières russes, et il ne sera pas facile pour la Russie de rediriger ses flux d'hydrocarbure vers d'autres marchés. Elle finira par y parvenir, mais les Etats-Unis et l'Europe essaieront d'imposer le prix plafond, ce qui devrait en principe priver le budget russe de recettes importantes. Peut-on en avoir la certitude ? La règle budgétaire mise en place par Moscou avant la guerre prévoyait qu'un tarif pétrolier de 44 dollars le baril suffisait à équilibrer le budget : selon ce calcul, le tarif plafond de 60 dollars le baril devrait lui laisser de la marge. Mais les calculs budgétaires d'avant la guerre ne sont plus d'actualité. Avec la récession et la baisse des exportations, les rentrées fiscales d'origine non pétrolière ont drastiquement chuté. Pour compenser ces pertes, la Russie doit augmenter significativement ses revenus pétroliers. Qui plus est, la guerre coûte cher, et les dépenses du gouvernement ont augmenté. Son budget connaîtra donc probablement un déficit substantiel à partir de décembre 2022.

Le plafonnement du prix du pétrole est un nouvel instrument de sanction, et il est difficile de savoir à l'heure actuelle si et comment il va fonctionner. L'Occident possède toutefois des outils puissants pour le faire appliquer. En effet, pour exporter son pétrole vers des destinations non occidentales, la Russie devra utiliser des navires pétroliers, or l'Occident contrôle 95 % du marché des assurances maritimes. Et si la Russie utilisait des pétroliers « fantômes » non assurés, ceux-ci seraient probablement repérés par des lanceurs d'alerte et des ONG utilisant le renseignement de sources ouvertes (OSINT). Enfin, et c'est le plus important, le plafonnement des prix correspond aux intérêts des acheteurs, puisqu'il leur permet d'économiser de l'argent. Il est bien plus profitable pour les entreprises indiennes de se conformer aux prix plafonds que de s'exposer à des sanctions en surpayant le pétrole russe.

Si les sanctions pétrolières sont intervenues en décembre 2022, le gaz russe reste épargné par les sanctions occidentales. Cependant, les livraisons de gaz naturel vers l'Europe ont radicalement baissé après la décision de Poutine de les réduire et les mystérieuses explosions qui ont touché les gazoducs Nord Stream 1 et 2. Comment expliquer cette décision, qui entraîne une baisse de revenus pour la Russie ? Son objectif était d'infléchir la position de l'Europe sur la guerre en Ukraine et les sanctions. Sans surprise, ses partisans européens – qui aujourd'hui ne peuvent plus le soutenir publiquement – relaient son discours, selon lequel mieux vaudrait lever les sanctions, car elles portent davantage tort aux pays européens qu'à la Russie. Poutine peut se permettre de réduire ses exportations de gaz vers l'Europe. Certes, cela coûte cher à son pays, mais les recettes issues du gaz naturel sont bien moindres que celles du pétrole : ainsi, en 2021, le gaz ne représentait qu'un tiers des revenus pétroliers russes.

Ce discours selon lequel « les sanctions ne nuisent pas à Poutine, alors mieux vaut les lever » s'appuie souvent sur le fait qu'après la panique financière du printemps 2022, le rouble russe est remonté à son niveau d'avant la guerre et l'a même dépassé. Cependant, la force du rouble ne doit pas être confondue avec la santé de l'économie russe. En réalité, sa remontée est un effet collatéral de la baisse drastique des importations. Les tarifs élevés du pétrole et l'absence de sanctions pétrolières ont permis à la Russie d'engranger en 2022

encore plus de pétrodollars qu'en 2021. Mais les sanctions commerciales ont entraîné une chute brutale de ses importations. Le pays va donc se retrouver avec un excédent commercial record : il encaisse beaucoup plus de dollars qu'il ne peut en dépenser. Il n'est pas surprenant dès lors qu'avec la logique de l'offre et de la demande, le rouble en ressorte renforcé par rapport au dollar. Mais ce n'est pas le signe que l'économie russe soit forte. Au contraire, c'est un effet collatéral de l'incapacité de l'économie russe à importer des capitaux occidentaux, des technologies et des intrants intermédiaires, ce qui nuit d'ores et déjà à la croissance économique du pays et risque de l'affaiblir encore davantage dans les années qui viennent.

L'impact des sanctions sur le niveau de vie et le marché du travail russes

Quoi que disent les amis de Poutine en Europe, l'impact des sanctions sur la Russie est déjà sévère. Comme mentionné plus haut, les performances du PIB russe en 2022 sont bien en dessous des projections d'avant la guerre – ce qui est d'autant plus frappant que les cours du pétrole sont beaucoup plus élevés que prévu. Qui plus est, en période de guerre, les statistiques du PIB sont trompeuses : la production en série de projectiles d'artillerie, par exemple, est comptabilisée comme un apport au PIB alors qu'à l'évidence elle a un effet négatif sur la qualité de vie des Russes. Si l'on veut estimer l'impact de la guerre et des sanctions sur le niveau de vie, il vaut probablement mieux examiner les dépenses des consommateurs : or celles-ci ont baissé de 10 % en un an.

Il est difficile de proposer une analyse plus nuancée, dans la mesure où le gouvernement russe a classé secrètes de nombreuses statistiques économiques en 2022 – notamment le détail de celles sur les échanges commerciaux et le budget de l'Etat. Cependant, les données disponibles montrent déjà un déficit budgétaire important, qui devrait s'accroître en 2023. Mais la preuve que les sanctions affaiblissent les ressources de Poutine est moins à chercher dans les statistiques économiques que dans le comportement du chef de l'Etat lui-même. Dans les six premiers mois de la guerre, il s'est appuyé sur le recrutement contractuel – principalement dans les régions les plus pauvres de la Russie, où il pouvait offrir aux candidats dix fois le salaire moyen. Il savait que la mobilisation serait très impopulaire et s'est publiquement engagé à ne pas y recourir. Mais en septembre, il est finalement revenu sur sa promesse et a annoncé une « mobilisation partielle ». Ce revirement montre à lui seul l'impact significatif des sanctions. Et la mobilisation a un coût : soustraire trois cent mille hommes à la population active du pays et pousser plusieurs centaines de milliers d'autres à fuir la Russie par crainte d'être mobilisés a des conséquences majeures sur l'économie (la population active étant d'environ 75 millions de personne en Russie).

Des sanctions individuelles ont également été mises en place. L'Occident a ciblé tant d'entrepreneurs et de bureaucrates russes que le pays détient à présent le record du monde des sanctions – bien au-dessus de l'Iran. Ces sanctions individuelles ont créé des tensions très importantes au sein de l'élite. Les entrepreneurs russes voient leurs carrières et leurs projets s'effondrer, et ils savent qui en est responsable. Elles ont aussi un effet dissuasif sur les élites d'autres pays qui seraient tentés d'imiter la Russie, et prennent ainsi conscience des répercussions coûteuses qu'une guerre pourrait avoir pour elles. Ces sanctions protègent

en outre l'Occident des milliards russes qui auraient pu être utilisés pour affaiblir les institutions démocratiques occidentales. En revanche, les sanctions individuelles n'ont pas un impact macroéconomique très important. Elles visent les biens occidentaux des oligarques, des biens qui sont donc déjà en Occident et ne contribueraient pas de toute manière à la croissance économique russe.

*

* *

L'impact des sanctions financières et commerciales a été jusqu'au 5 décembre 2022 significatif, mais pas au point de briser l'économie ni le régime russe. Elles avaient déjà considérablement limité les capacités de Poutine à financer la guerre, à recruter des soldats, à produire et à importer des équipements militaires. Leurs effets se sont pleinement fait sentir lorsque l'embargo de l'Union européenne sur le pétrole et le plafonnement de son prix sont entrés en vigueur. Rien qu'en décembre 2022, le budget russe a connu un déficit sans précédent de 4 trillions de roubles, soit 2,5% du PIB annuel de la Russie. Ces effets n'iront qu'en s'amplifiant lorsqu'en février 2023 les mêmes sanctions toucheront les produits raffinés.

Traduit de l'anglais par Lise Garond

Pour citer ce chapitre : Sergeï Guriev, « L'impact de la guerre et des sanctions sur l'économie russe », *in* A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 266-267, février 2023 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Quel sera l'impact géopolitique de la guerre d'Ukraine ?
par Gilles Andréani

La guerre en Ukraine est un événement tectonique : elle met fin à l'ère de paix qu'a connue l'Europe depuis la fin du deuxième conflit mondial, si l'on excepte des conflits localisés, et à l'origine internes, comme la question chypriote et les guerres yougoslaves ; elle implique deux grands pays développés, dont l'un est une superpuissance nucléaire ; ses conséquences purement militaires, d'ores et déjà considérables, sont encore à venir ; elle implique indirectement les Etats-Unis et l'Alliance atlantique qui soutiennent l'Ukraine par tous les moyens autres qu'une implication militaire directe ; elle met également fin à l'ordre défini en Europe à l'issue de la guerre froide.

De tout cela, l'on peut déduire que le monde d'après sera forcément différent : il n'y aura pas de retour au *statu quo ante* et il est légitime de commencer à regarder à quoi il pourra ressembler. Il sera néanmoins très différent selon l'issue politique et militaire de la confrontation. Il faut, à cet égard, formuler quelques hypothèses pour commencer à réfléchir.

Une issue encore incertaine

L'année 2022 s'est achevée sans qu'aucune solution négociée ne soit en vue après dix mois de guerre, et l'issue des combats reste incertaine en dépit des échecs russes. Des deux côtés, il y a un même degré de résolution, qui tend à la poursuite des combats, même si les forces qui y poussent sont différentes : du côté russe, il y a la volonté de Vladimir Poutine de persévérer dans une entreprise dont dépendent à présent sa survie politique et la cohésion, peut-être passive mais réelle, de l'armée, du pouvoir et de l'opinion russes, dans le refus de la défaite ; du côté ukrainien, il y a la combativité et le sentiment d'une juste cause, qu'alimente le soutien décisif reçu de l'Occident. La logique d'escalade à l'œuvre depuis le début du conflit sous l'effet de ces deux séries de facteurs peut-elle s'inverser ?

Ce n'est pas le plus probable. Poutine ne s'avouera jamais vaincu ; les forces démocratiques russes sont réduites à néant et l'érosion du soutien de l'opinion à la guerre, qu'illustre la montée des comités de mères de soldats, n'a pas de relais politique ; les forces obscures et mal repérées au sein du système russe – l'armée, les services, les barons politico-économiques – peuvent chercher à faire de Poutine le bouc émissaire des revers russes et à s'en débarrasser, physiquement ou autrement, mais nul ne sait quelles seraient leurs chances de succès, et quelle attitude un successeur éventuel adopterait dans ce cas. Du côté ukrainien, les deux forces principales qui soutiennent la guerre, l'opinion nationale et l'Occident, ne donnent pas l'impression de faiblir, en dépit des efforts des Russes pour démoraliser la première et diviser la seconde.

Dans ces conditions, il y a bien des issues possibles au conflit, d'autant que chaque camp continue de mettre ses espoirs dans l'évolution de la situation sur le terrain. Sur le plan militaire, on ne peut exclure de nouvelles avancées majeures des Ukrainiens, mais Poutine les laissera-t-il, sans monter aux extrêmes, s'emparer de la Crimée ou chasser ses forces du

Donbass, à supposer qu'ils en soient capables ? La crainte de ce qu'il ferait dans cette hypothèse, qu'il entretient soigneusement, pourrait amener les Américains à modérer leur soutien pour retenir les Ukrainiens. Les Russes, pour leur part, pourraient avancer ponctuellement, mais semblent hors d'état de remporter une victoire décisive.

Si, dans ces conditions, les armes ne peuvent décider de l'issue du conflit, la négociation le pourrait-elle ? C'est tout aussi improbable. Il faudrait un épuisement symétrique des protagonistes, déclenchant une même prise de conscience qu'il faut passer de l'épreuve de force à la discussion : on en est encore très loin. Sur le fond, il faudrait une solution qui permette à chacun de revenir avec quelque chose : un accord pour ne pas se mettre d'accord sur la Crimée, un statut d'autonomie pour le Donbass. Ce serait, en somme, reprendre là où l'on était à la veille du 24 février avec des difficultés décuplées par la guerre, le durcissement des esprits qu'elle provoque et les problèmes nouveaux qu'elle amène : les réparations, des garanties de sécurité pour l'Ukraine, etc.

Prenons donc l'hypothèse, qui nous paraît centrale, d'une guerre qui dure, devienne de plus en plus indécise et débouche au mieux sur un cessez-le-feu et des affrontements sporadiques, mais pas de solution négociée. Dans ces conditions, quel serait l'impact de la guerre sur les grands équilibres géopolitiques ? Qui gagnerait et qui perdrait à cette situation ?

Le premier perdant serait la Russie, et la première conséquence sa marginalisation géopolitique, que pourrait compenser une dangerosité accrue à la marge.

La Russie, le premier perdant d'une guerre qui dure

Poutine a déjà perdu la guerre, au sens où il a échoué à réaliser ce pourquoi il l'a déclenchée : subjuguer l'Ukraine et mettre au grand jour ce qu'il pense être son identité russe profonde ; or le conflit a fait l'inverse, consolidé l'indépendance de l'Ukraine et renforcé une identité nationale de plus en plus définie par la résistance contre l'agression russe. Arrêter les combats ce serait mettre en évidence ce bilan calamiteux, et il ne peut se le permettre.

Mais la poursuite de la guerre, nécessaire du point de vue de Poutine, est un choix déplorable pour la Russie à laquelle il ouvre la perspective d'une triple marginalisation.

D'abord un déclin économique et technologique sous l'effet des sanctions occidentales ; elles font souffrir l'Occident, l'Europe en particulier, mais elles finiront par produire leurs effets. La diversification des ressources gazières de l'Europe, principal débouché russe, est en cours. La décote du pétrole russe aussi, dans un contexte de baisse globale des cours du pétrole. Privée des capitaux et de la technologie occidentale, l'économie russe va se contracter, d'entre 3 et 5 % en 2022 et 2023 selon le FMI et la Banque mondiale.

Il y a ensuite l'enfermement physique et moral, auquel la guerre condamne les Russes : on peut prédire l'appauvrissement du tissu humain et social du pays et le rétrécissement de ses horizons, sous l'effet de l'émigration de ses élites libérales, des restrictions des voyages et des échanges, de la propagande du pouvoir. Quel état d'esprit sortira-t-il de cet enfermement ? L'opinion russe va-t-elle remâcher sa rancune contre l'Occident et les « fascistes » de Kiev ou sombrer dans la dépression et la haine de soi ? Accepter la dureté des temps et suivre

sans illusion mais sans révolte son leader, ou se donner à une solution alternative si elle apparaît ? Probablement un mélange de tout cela, une régression dramatique pour le pays.

Il y a, enfin, l'isolement diplomatique croissant de la Russie. Celle-ci a bénéficié, au début du conflit, d'un réflexe anti-occidental, manifeste dans le niveau élevé d'abstentions (35) avec lequel a été adoptée la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies condamnant l'agression russe le 22 mars. La Chine, l'Inde et les grands émergents ont manifesté un certain degré de compréhension pour la décision russe et refusé de la critiquer. Le sommet du G20 de Bali, qui s'est tenu à la mi-novembre en l'absence de Poutine, a adopté un communiqué critique sans nommer la Russie, signe que cette connivence s'est singulièrement atténuée, et il est probable que cette tendance se confirme, la poursuite du conflit n'étant dans l'intérêt d'aucun d'eux.

De ce triple isolement russe, quelles peuvent être les conséquences ? Les dynamiques internes au pouvoir russe qui résulteront de cette situation sont quasiment impossibles à prévoir. L'écosystème politico-mafieux qui détient le pouvoir à Moscou repose largement sur le partage de la rente. Ses équilibres internes nous sont inconnus ; mais l'on peut hasarder sans trop risquer de se tromper que, si celle-ci est menacée, si les membres du système ne peuvent plus jouir du fruit de leurs prédations à cause des sanctions, les tensions déjà apparues en son sein vont s'aggraver.

A la périphérie, le contrôle du centre risque de se relâcher sous l'effet de l'incurie manifestée par l'Etat russe dans la guerre, de la perte de confiance et d'autorité que cela entraîne. Dans l'étranger proche, les signes de ces tendances centrifuges apparaissent déjà : au Bélarus, où le régime de Loukachenko essaye de ne pas se laisser entraîner dans la guerre, en Asie centrale, où le Kazakhstan et l'Ouzbékistan ont pris ostensiblement leurs distances avec la Russie. Cette situation n'est pas sans risque : l'impuissance russe laisse les mains libres à l'Azerbaïdjan, qui a pris position en faveur de l'Ukraine, pour relancer le conflit avec l'Arménie. Si la guerre se prolonge, on ne peut exclure que ces tendances centrifuges se manifestent dans la fédération de Russie elle-même.

Au total, l'on va avoir affaire à un pouvoir russe plus incertain, plus difficile à anticiper et avec lequel il sera plus difficile encore d'interagir ; il peut être conduit à des actes imprévisibles, voire désespérés : si le sabotage du gazoduc Nord Stream est bien dû à la Russie, ce qui est probable mais non confirmé à ce jour, l'on pourrait y voir l'annonce oblique de sa part qu'elle est prête à utiliser sans retenue sa capacité de nuire, au mépris même s'il le faut de ses intérêts.

Cela ouvre des horizons aussi incertains qu'inquiétants : si l'on peut prévoir, pour la Russie, un recul structurel durable, peut-être une catastrophe humaine et politique, le déni de réalité qui a présidé de bout en bout à l'aventure ukrainienne de la part de Poutine interdit d'exclure qu'il ne cherche à nous entraîner avec lui dans cette catastrophe.

L'Ukraine martyrisée, mais ancrée dans le camp occidental

Il peut paraître indécent de dire que la Russie est le grand perdant de la guerre, alors que les Ukrainiens souffrent comparativement beaucoup plus de la guerre que les Russes : 14 millions de personnes déplacées, dont quatre hors des frontières du pays, un PIB réduit de peut-être 40 %, des destructions physiques, des villes et des infrastructures, qui ont été évaluées à 2 000 milliards de dollars. L'avenir même du pays et son indépendance sont en jeu. Les Ukrainiens n'ont pas encore gagné la guerre, et leur capacité à ramener les forces russes à leur point de départ du 24 février reste encore hypothétique.

Mais, de cette épreuve dramatique, la position géopolitique du pays sort clarifiée : ce pays-lisière, zone de transition entre l'Occident et la Russie, qui tenait aux deux univers par tant de liens complexes, était dans une sorte d'indétermination identitaire et géopolitique. Il se trouve, du fait de la guerre, fermement ancré dans le camp occidental. Cet ancrage est confirmé par la perspective d'adhésion à l'Union européenne, que ses membres ont ouverte à l'Ukraine par un double réflexe de solidarité et d'indignation devant l'agression russe.

L'union des Ukrainiens dans la résistance à cette agression semble dépasser largement la division entre russophones et ukrainophones ; l'identité nationale ukrainienne en sortira renforcée si l'Ukraine ne succombe pas dans cette épreuve, et elle sera largement structurée par la résistance, sinon l'hostilité à la Russie, ce d'autant plus que le conflit durera. D'un autre côté, le soutien occidental, massif et solide, encourage l'Ukraine à se définir comme occidentale ou européenne, ce à quoi la perspective d'adhésion à l'Union européenne contribue fortement (on se souvient que c'est le rejet par Ianoukovitch de l'accord d'association projeté avec l'UE qui a déclenché la révolution de Maïdan en 2014).

Ces deux dynamiques convergent pour l'instant. Seront-elles durables ? Feront-elles de l'Ukraine un pays candidat sérieux à l'adhésion à l'Union, ce qu'il n'était absolument pas à la veille de la guerre ? Peut-on imaginer une Ukraine durablement définie par un ancrage institutionnel et identitaire à l'Ouest et une rupture, elle aussi durable, de ses relations et de ses affinités avec la Russie ? C'était, avant la guerre, impensable. Poutine et la guerre ont rendu concevable une telle issue, pourtant si profondément contraire à l'histoire et aux intérêts russes. Disons que le chemin qui peut y mener reste incertain, et que ce n'est que l'un de ceux que peut emprunter l'Ukraine ; mais que, quoi qu'il arrive, elle sera sensiblement plus tournée vers l'Occident, et nettement moins vers la Russie qu'avant ; que son aspiration à l'Europe, qui sera en tout état de cause intensifiée, provoquera peut-être pour l'Ukraine les mêmes transformations bénéfiques que pour les autres pays de l'Europe centrale et orientale.

Si l'on élargit un peu la focale, il faut se demander ce que la guerre va changer, au-delà des deux protagonistes du conflit, à la situation relative de ceux qui y sont indirectement impliqués, les Etats-Unis et l'Europe. On dit fréquemment que les Américains sont les grands gagnants et les Européens les perdants du conflit.

Quelle place pour l'Union européenne dans le jeu mondial qui se dessine ?

Les Américains peuvent espérer, au bout de ce que certains considèrent comme une « guerre par procuration » (*proxy war*), l'élimination durable de la Russie comme adversaire stratégique ; ils voient l'OTAN, vecteur de leur influence, revitalisé et élargi de la Finlande et de la Suède, tandis que les ventes de gaz liquéfié à l'Europe bénéficient à leur industrie, par ailleurs avantagée par le handicap que l'Europe subit du fait des sanctions. Les Européens, plus dépendants des ressources énergétiques russes, davantage présents sur ce marché, subissent de plein fouet le coût des sanctions ; la géographie leur amène le flux des réfugiés ukrainiens ; la perspective d'un conflit durable et impossible à régler à leurs portes va représenter une cause d'insécurité et d'instabilité structurelle ; enfin, l'élargissement à l'Ukraine va empêcher durablement les Européens de retrouver une relation normale avec la Russie, même en cas de paix.

Tout n'est pas faux dans ce bilan, et il n'est que trop vrai que la perspective d'un conflit larvé de longue durée sur le modèle de celui du Cachemire aurait des implications profondément dommageables pour l'Europe, davantage que pour les Etats-Unis ; il est vrai aussi que l'écart entre les prix de l'énergie des deux côtés de l'Atlantique, dont les sanctions sont en partie responsables, pénalise gravement l'industrie européenne.

Cela ne fait pas pour autant des Etats-Unis les gagnants de cette affaire. La guerre en Ukraine n'est pas un jeu à somme nulle où les uns gagnent autant que ce que perdent les autres. La vérité est surtout que cette affaire ne bénéficie à personne : les Américains y consacrent des ressources importantes, près de 24 milliards de dollars d'aide militaire fin novembre 2022, soit le double de l'aide militaire de l'Europe, Royaume-Uni compris, à l'Ukraine. Cette affaire menace de rapprocher la Russie et la Chine outre mesure, même si l'on pressent les limites de ce rapprochement. Elle disperse une énergie et une capacité d'influence que les Américains souhaiteraient mobiliser entièrement sur le problème prioritaire entre tous à leurs yeux qu'est la Chine. Enfin, la perspective d'une Russie devenue un *rogue State,* un Etat-voyou, est alarmante pour les Etats-Unis, comme pour l'Europe.

Sans doute l'OTAN a-t-elle été revitalisée, mais s'il y avait une circonstance où il était légitime et nécessaire que la solidarité transatlantique jouât, c'était bien en cas d'agression à grande échelle de la Russie en Europe. La solidarité occidentale, efficacement organisée par les Etats-Unis, sur le double plan de l'aide à l'Ukraine et des sanctions contre la Russie, s'est doublée d'une unité européenne réelle, au prix de sérieuses nuances et de différences de vues, mais qui ne touchent pas à l'essentiel.

Cette configuration sera-t-elle durable, ou bien des failles vont-elles apparaître entre Européens et Américains, et au sein de l'UE, au fur et à mesure que l'impact des sanctions sur nos économies se fera plus sensible ? Et cela alors que cet impact sera très différencié selon les pays : les plus touchés vont-ils rompre le consensus maintenu depuis le début de la guerre pour soutenir l'Ukraine ? Cet espoir des Russes, déçu jusqu'ici, a-t-il une chance de se réaliser ? L'on peut penser que non : les divergences de vues et d'intérêts existent depuis l'origine au sein de la coalition qui soutient l'Ukraine. Elles ne se limitent pas aux sanctions mais portent aussi sur l'opportunité de rechercher une solution négociée au conflit,

sur l'échéance d'une telle solution et sur ses contours. Ces divergences ont été contenues par la nécessité, largement partagée, de ne pas laisser Poutine prendre l'avantage et par l'intransigeance de ce dernier. S'il faut parier, nous pensons que ces deux données continueront à jouer leur rôle unificateur, entre les Européens comme entre ceux-ci et les Américains.

Il reste que la guerre d'Ukraine a accusé l'asymétrie de moyens militaires et d'influence entre l'Europe et les Etats-Unis. En dépit des efforts importants que les Européens ont consentis, ce sont les Américains qui ont apporté à l'Ukraine le soutien décisif et qui seront en position de peser en faveur d'une solution négociée le jour où celle-ci deviendra envisageable. C'est avec des armes américaines que les Européens recomplètent leurs arsenaux. L'autonomie stratégique européenne, objectif traditionnel de la France, recule dans ces circonstances ; à la vérité, elle a cessé d'être à l'ordre du jour à l'heure de la guerre d'Ukraine.

Faut-il en déduire qu'une nouvelle ère s'ouvre à l'OTAN et à la relation transatlantique ? Probablement pas. La faiblesse de l'UE, spécialement sur le plan militaire, fait que l'essentiel de l'effort est mené par les Américains, d'ailleurs hors du cadre institutionnel de l'OTAN. Mais l'essentiel, pour eux, reste la Chine. C'est bien la relation américano-chinoise qui sera structurante pour le système international dans les décennies à venir. Au regard de cette donnée de long terme, l'Ukraine est un théâtre tragique, mais secondaire du jeu mondial qui se dessine. Elle montre l'importance du chemin à parcourir si l'Europe veut y jouer un rôle.

Pour citer ce chapitre : Gilles Andréani, « Quel sera l'impact géopolitique de la guerre d'Ukraine ? », *in* A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 266-267, février 2023 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Hydrocarbures : le grand bouleversement dans les relations de la Russie avec l'Union européenne

par Francis Perrin

« La guerre d'agression menée par la Russie constitue un bouleversement tectonique dans l'histoire européenne ». Cette phrase est extraite de la déclaration de Versailles, qui a clôturé la réunion informelle des chefs d'Etat ou de gouvernement à Versailles les 10 et 11 mars 2022, soit une quinzaine de jours après le début de la guerre en Ukraine, le 24 février. « Nous sommes déterminés à faire encore davantage pression sur la Russie et sur la Biélorussie. Nous avons adopté des sanctions significatives et nous nous tenons prêts à en adopter rapidement de nouvelles », ont ajouté les responsables européens à Versailles.

L'embargo sur les énergies fossiles venant de Russie : une décision historique sans précédent

La déclaration de Versailles va encore plus loin en indiquant : « nous sommes convenus de nous défaire progressivement de notre dépendance aux importations de gaz, de pétrole et de charbon russes, et ce dès que possible ». Deux semaines à peine après le début de l'agression russe, l'Union européenne a donc pris une décision historique et sans précédent. Elle importe des énergies fossiles (pétrole, charbon et gaz naturel) de la Russie depuis des décennies, et jamais auparavant les dirigeants européens n'avaient sérieusement envisagé de se passer de ces approvisionnements. Pour bien apprécier le contexte, rappelons que, le 8 mars, le président Joe Biden a décrété un embargo sur les hydrocarbures (pétrole, produits raffinés et gaz naturel) et sur le charbon russes avec effet immédiat.

Pour le président des Etats-Unis, cette décision ne posait pas de problème pour deux raisons : son pays est un très gros producteur d'énergies fossiles (il est notamment le premier producteur mondial de pétrole et de gaz naturel, devant la Russie dans les deux cas à ce moment-là) et il est très peu dépendant des importations énergétiques venant de Russie. En revanche, pour l'Union européenne, une décision similaire constitue un défi redoutable : l'Europe produit peu d'énergies fossiles et en importe beaucoup de Russie. Si on se concentre sur les hydrocarbures, la part de ce pays dans les importations de gaz naturel de l'UE était de l'ordre de 40-45 % au cours des deux années qui ont précédé 2022. Pour le pétrole brut et les produits raffinés, elle était de 25-30 %.

Cette orientation politique majeure a été confirmée lors du Conseil européen des 24-25 mars 2022. « L'Union européenne se défera progressivement de sa dépendance aux importations de gaz, de pétrole et de charbon russes, et ce dès que possible, ainsi que le prévoit la déclaration de Versailles », décide le Conseil. Par « progressivement », il faut entendre un horizon de moyen terme de l'ordre de cinq ans. Le raisonnement derrière cette décision est assez simple : pour faire pression sur l'agresseur, la Fédération de Russie, il faut notamment lui imposer des sanctions économiques lourdes, et dans cette logique, le secteur de l'énergie est évidemment incontournable. La Russie est une économie qui produit et

exporte beaucoup de matières premières (produits agricoles, ressources minières et ressources énergétiques) dont les plus importantes en termes de recettes d'exportation sont les hydrocarbures avec le pétrole et les produits raffinés en tête, et le gaz naturel en deuxième position. S'attaquer à ces sources importantes de recettes d'exportation et de recettes budgétaires, c'est contribuer à affaiblir la Russie et à diminuer sa capacité à financer des opérations militaires de grande ampleur. Comme souvent avec les politiques de sanctions économiques, les impacts ne sont pas spectaculaires dans le court terme. Ce sont des outils qui s'inscrivent dans une dimension de moyen terme.

De plus, la Russie est fortement tournée vers le marché européen (UE plus quelques pays européens non-membres de l'Union comme la Turquie), et ce depuis des dizaines d'années, et c'est le cas tout particulièrement pour ses exportations d'hydrocarbures. Il faut par ailleurs noter que les sanctions occidentales contre la Russie adoptées en 2022 incluent des mesures financières et technologiques qui ont et auront un impact sur la production et l'exportation d'hydrocarbures par les compagnies pétrolières et gazières russes.

L'histoire s'accélère

L'UE est pourtant allée encore plus loin que ce qui vient d'être décrit ci-dessus. Alors qu'il avait été décidé de « se défaire progressivement » des énergies fossiles venant de Russie, l'histoire s'est accélérée de façon très significative. D'un calendrier de moyen terme, les Européens sont passés à un calendrier de court/moyen terme en fixant trois échéances pour les trois énergies fossiles. Pour le charbon, l'UE n'importe plus de charbon russe depuis la fin du mois d'août 2022. Pour le pétrole brut, un embargo quasi-total est en place depuis le début de décembre 2022 (voir ci-dessous). Pour les produits raffinés, il en sera de même en février 2023. En revanche pour le gaz naturel, les dirigeants européens maintiennent un horizon de moyen terme car il est objectivement plus difficile pour l'UE de se passer rapidement, ou relativement rapidement, de gaz russe que de charbon et de pétrole russes.

De telles décisions supposent l'unanimité au sein de l'UE, ce qui ne va pas de soi sur des sujets aussi stratégiques. Il est très probable que les dirigeants russes pensaient que l'Union ne serait pas capable d'adopter des mesures aussi fortes, et qu'ils ont été très surpris par ce consensus alors que certains pays et gouvernements européens sont, ou étaient encore tout récemment, très proches de la Russie. En revanche en ce qui concerne l'accélération du calendrier évoquée au paragraphe précédent, le processus a été un peu plus complexe. Certains pays européens, dont la Hongrie au premier chef, ont fait état de fortes réserves quant à un possible embargo pétrolier contre la Russie dès la fin de 2022. Le Premier ministre hongrois, Viktor Orban, a même menacé d'utiliser son droit de veto sur ce sujet précis. Les liens qu'il entretient avec Vladimir Poutine sont bien connus mais n'expliquent pas à eux seuls cette attitude car la Hongrie a voté en faveur de tous les trains de sanctions proposés par l'UE. Mais lorsque la Commission européenne a suggéré un embargo pétrolier total contre la Russie dès la fin de 2022, la Hongrie et quelques autres pays ont souligné qu'étant enclavés au centre de l'UE, ils n'avaient pas d'accès à la mer et qu'il ne leur était donc pas possible de faire venir du pétrole d'autres pays fournisseurs par la voie maritime. Pour éviter

un veto hongrois, l'Union européenne a décidé de ne plus importer de pétrole brut russe par la voie maritime à compter de début décembre 2022, ce qui permet à certains pays, dont la Hongrie, de continuer pendant quelque temps à en importer par oléoduc. Cette concession, qui était indispensable pour éviter un blocage, ne doit cependant pas occulter l'essentiel. En adoptant cette nouvelle mesure, l'UE se prive d'environ 90 % du pétrole russe qu'elle importait au début de 2022. La portée de cette décision est donc considérable même si l'embargo ne porte pas sur 100 % du pétrole russe exporté vers l'Union.

Plafonnement du prix du pétrole exporté par la Russie

Le G7, qui regroupe les Etats-Unis, le Canada, le Japon, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et l'Italie, s'est saisi du dossier du pétrole russe lors du sommet tenu à Elmau (Allemagne) les 26-28 juin 2022. L'UE était représentée lors de cette réunion par le président du Conseil européen, Charles Michel, et la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen. Le communiqué final de cette réunion comprend le passage suivant :

> « En outre, nous étudierons d'autres mesures pour empêcher la Russie de tirer profit de sa guerre d'agression. Tout en éliminant le pétrole russe de nos marchés intérieurs, nous nous efforcerons d'élaborer des solutions qui nous permettent d'atteindre nos objectifs de réduire les recettes que la Russie tire des hydrocarbures et de soutenir la stabilité des marchés mondiaux de l'énergie tout en réduisant au maximum les effets économiques négatifs en particulier sur les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Dans ce contexte, nous nous félicitons de la décision prise par l'Union européenne d'étudier, avec ses partenaires internationaux, des moyens d'inverser la hausse des prix de l'énergie, notamment la faisabilité d'une introduction temporaire de prix d'importation plafonnés en tant que de besoin. »[1]

L'idée du G7, soutenue par l'UE, est d'imposer un prix plafond aux exportations de pétrole russe. Certes, les pays occidentaux ont cessé, ou sont sur le point de cesser, d'importer du pétrole de la Russie, mais ce pays cherche à compenser ces pertes en allant de plus en plus vers les marchés asiatiques. Et l'Asie non-OCDE, en particulier la Chine et l'Inde, ne sanctionne pas la Russie. Le G7 et l'UE souhaitent donc fixer un prix plafond pour les exportations de pétrole russe vers le reste du monde. Ce plafond doit évidemment être inférieur et même largement inférieur au prix du marché pour une période donnée afin de constituer une sanction.

Après diverses études au cours de l'été 2022, le G7 a confirmé son intention de mettre en place un tel mécanisme dès décembre 2022. L'Union européenne soutient ce projet et aimerait explorer un mécanisme similaire pour les prix du gaz naturel. Pour le pétrole, c'est finalement à compter du 5 décembre 2022 que ce système complexe a été mis en place par les pays du G7, l'UE et l'Australie. Après des débats difficiles au sein de l'UE, le prix plafond retenu est de 60 dollars par baril. Plusieurs Etats au sein de l'Union, notamment la Pologne et les pays baltes, voulaient que le plafond soit beaucoup plus bas, de l'ordre de 30 dollars,

[1] Communiqué des chefs d'Etat et de gouvernement du G7, 28 juin 2022, **https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/06/28/communique-des-chefs-detat-et-de-gouvernement-du-g7**

mais il a fallu parvenir à un compromis. Le problème est que ce prix est actuellement supérieur à celui auquel le pétrole russe est écoulé et qu'il ne constitue donc pas vraiment une sanction. Cela n'a pas empêché les autorités russes de proférer force menaces envers les entités qui accepteraient d'appliquer ce système. En effet, même si un plafond de 60 dollars par baril ne gêne pas la Russie pour l'instant, il s'agit d'un précédent qui ne convient pas du tout au Kremlin. Par ailleurs, il est explicitement prévu par les promoteurs de ce projet que le prix plafond pourra être révisé. Pour la mise en œuvre concrète de ce plafonnement, le G7 et ses alliés entendent faire pression sur les fournisseurs de services qui accompagnent l'exportation de pétrole (financement, transport maritime et assurance du transport maritime). Par exemple, ils vont imposer aux assureurs spécialisés dans le commerce maritime du pétrole et dépendant de leur juridiction l'obligation de ne pas assurer des cargaisons de pétrole russe si le prix de vente de celles-ci est supérieur à 60 dollars par baril. Cependant, l'initiative est très novatrice et très délicate à appliquer techniquement et géopolitiquement. Son succès est à ce jour loin d'être garanti. Sa mise en œuvre est en effet plus complexe que les autres sanctions – notamment les embargos – que nous avons évoquées ici. Quoi qu'il en soit, une seconde étape est prévue en février 2023 avec la fixation de prix plafonds pour les produits raffinés exportés par la Russie.

Les exportations pétrolières de la Russie ont commencé à baisser et ce n'est que le début

Selon l'Agence internationale de l'énergie (basée à Paris), les exportations de brut russe vers l'UE étaient de 1,4 à 1,5 million de barils par jour en octobre 2022, soit une baisse de 1 à 1,1 million de barils par jour par rapport à la situation qui prévalait avant la guerre en Ukraine. La chute est donc de l'ordre de 40-45 %, ce qui est considérable en si peu de temps. Les exportations russes de produits raffinés étaient également en recul, dans une moindre proportion (-20 % à -25 %). Mais pour la Russie, le pire est à venir puisque, comme nous l'avons vu, un embargo quasi-total sur le brut russe et les produits raffinés russes de la part de l'UE est entré et entrera en vigueur au début de décembre 2022 et au début de février 2023 respectivement. Selon l'AIE, la mise en œuvre de ces embargos réduira les exportations russes vers l'UE de 1,1 million de barils par jour de brut et de 1 million de barils par jour de produits raffinés (principalement gazole, naphta et fioul lourd). C'est un défi majeur pour la Russie et pour l'UE. La Russie tentera de trouver d'autres marchés pour ses exportations pétrolières, comme elle a déjà commencé à le faire. Ses cibles prioritaires sont la Chine, l'Inde et la Turquie, et l'une de ses armes, des rabais sur les prix que l'AIE qualifie de « massifs » (jusqu'à 40 dollars par baril en décembre 2022). Mais ces pays ne pourront pas complètement compenser la perte du marché européen. En décembre 2022, les revenus provenant des exportations pétrolières de la Russie étaient évalués par la même source à 12,6 milliards de dollars, soit le niveau le plus bas depuis février 2021.

Ce sera aussi un défi pour l'UE. Il faut et faudra trouver d'autres fournisseurs, en particulier les Etats-Unis, le Moyen-Orient, l'Afrique et l'Inde. Le sujet le plus délicat est le gazole puisque l'Union compte beaucoup de véhicules diesel. Les tensions sur ce marché seront donc particulièrement fortes à court terme.

Les exportations gazières de la Russie ont commencé à chuter et ce n'est pas fini

Pour le gaz naturel, la chute sera plus rude. Il est plus difficile, pour le vendeur comme pour l'acheteur, de trouver dans le court/moyen terme des solutions de remplacement que ce n'est le cas pour le pétrole. Du fait des mesures déjà prises par l'Union européenne pour diminuer ses importations de gaz russe, de la volonté du Kremlin de serrer le robinet gazier en direction de l'Europe et de la mise « hors de combat » des projets Nord Stream 1 et 2 (quatre tuyaux pour ces deux projets) à travers la Baltique, la Russie, longtemps premier fournisseur de l'UE en gaz naturel devant la Norvège et l'Algérie, a perdu cette place très convoitée. Nord Stream 2 n'est jamais entré en service du fait du refus de l'Allemagne en février 2022, et Nord Stream 1 a été arrêté par Gazprom à la fin du mois d'août 2022 après une prétendue fuite d'huile. A l'issue du mois de septembre, des explosions mystérieuses ont endommagé de façon grave, voire définitive, trois des quatre canalisations de ces deux projets. Avant ces développements spectaculaires, la Russie avait voulu, dès le printemps 2022, imposer à l'UE le paiement de son gaz en roubles alors qu'aucun des contrats conclus entre des firmes gazières européennes et Gazprom ne prévoit une telle exigence. Le géant russe et mondial du gaz avait ensuite visé certains pays européens en coupant toutes ses livraisons vers ces destinations, dont la Pologne, la Bulgarie et la Finlande au cours du printemps 2022 et la France pendant l'été. La stratégie russe vise, à travers l'arme du gaz, à faire monter les prix de l'énergie en réduisant l'offre gazière et à tenter de casser la solidarité européenne dans le soutien à l'Ukraine et les sanctions contre la Russie, sans grand succès à ce jour. Mais le test pour l'UE sera celui de la durée de cette solidarité.

La stratégie gazière de l'Union européenne dans ce contexte exceptionnel repose sur six piliers clés : aller chercher du gaz ailleurs qu'en Russie (accords déjà conclus avec les Etats-Unis, l'Egypte, Israël et l'Azerbaïdjan avec, également, des accords bilatéraux tels que Algérie/Italie, Norvège/Pologne, Australie/Allemagne, Qatar/Allemagne et Emirats arabes unis/Allemagne) ; diminuer la consommation de gaz (objectif de -15 % en 2022-2023) ; tenter de remplacer le gaz naturel par d'autres énergies, notamment mais pas uniquement par des sources renouvelables ; remplir au maximum les stockages de gaz avant l'hiver 2022-2023 (objectif atteint avec un taux de 95 % à la mi-novembre 2022) ; renforcer la solidarité intra-européenne en termes d'échanges de gaz et d'électricité ; adopter des mesures visant à limiter les impacts négatifs de la flambée des prix de l'énergie sur les peuples et les entreprises. La situation semble gérable sur le plan gazier, compte tenu des divers piliers de cette stratégie, pour l'hiver 2022-2023, une période délicate. Mais l'hiver 2023-2024 pourrait être plus difficile encore car il y aura beaucoup moins de gaz russe en Europe en 2023 qu'en 2022 (moyennes annuelles), et peut-être pas du tout en fonction de l'évolution de la guerre en Ukraine et de la stratégie géopolitique du Kremlin et de Gazprom. Mais pour le moyen terme, nous avons une certitude : il sera plus difficile pour la Russie de se passer du marché gazier européen que pour l'UE de se passer du gaz russe.

Pour citer ce chapitre : Francis Perrin, « Hydrocarbures : le grand bouleversement Russie-Union européenne », *in* A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 266-267, février 2023 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Table des cartes et figures

Cartes

Carte 1. L'Eurasie ..... *p. 7*

Carte 2. Organisations internationales régionales, décembre 2022 ..... *p. 10*

Carte 3. La Moldavie ..... *p. 33*

Carte 4. Conflit frontalier entre le Tadjikistan et le Kirghizstan (14-20 septembre 2022) ..... *p. 42*

Carte 5. Résolution adoptée le 2 mars 2022 par l'Assemblée générale des Nations unies sur « l'agression » de la Russie contre l'Ukraine : « Agression contre l'Ukraine » ..... *p. 47*

Carte 6. Résolution adoptée le 7 avril 2022 par l'Assemblée générale des Nations unies sur « l'agression » de la Russie contre l'Ukraine : « Suspension du droit de la Fédération de Russie de siéger au Conseil des droits de l'homme» ..... *p. 47*

Carte 7. Résolution adoptée le 12 octobre 2022 par l'Assemblée générale des Nations unies sur « l'agression » de la Russie contre l'Ukraine : « Intégrité territoriale de l'Ukraine : défense des principes consacrés par la Charte des Nations Unies» ..... *p. 47*

Carte 8. Résolution adoptée le 14 novembre 2022 par l'Assemblée générale des Nations unies sur « l'agression » de la Russie contre l'Ukraine : « Agression contre l'Ukraine : recours et réparations» ..... *p. 47*

Figures

Figure 1. Histoire de l'Ukraine aux XX^{e} et XXI^{e} siècles : quelques repères ..... *p. 16*

Figure 2. Confiance des Ukrainiens dans leurs forces armées et leurs institutions ..... *p. 19*

Figure 3. Sondage réalisé au Kirghizstan et au Kazakstan : « Selon vous, qui est responsable de la situation en Ukraine? » ..... *p. 41*

Figure 4. Evolution du PIB de la Russie, 1993-2027 ..... *p. 53*

Les Etudes du CERI

Directeur de collection : Alain Dieckhoff

Rédactrice en chef : Judith Burko