

Vers une pérennisation des configurations post-2014 ?

Anne de Tinguy

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

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

Le conflit dans le Donbass a fait depuis 2014 plus de 10 000 morts et 30 000 blessés, près de deux millions de déplacés internes et d'un million de réfugiés. Si la violence a baissé d'intensité depuis les accords de Minsk (2015), elle n'a pas cessé et les négociations sur une sortie de crise dans le format dit de Normandie (Ukraine, Russie, France et Allemagne) sont toujours dans l'impasse. Les initiatives prises par l'administration Trump n'ont pas donné davantage de résultats. L'Ukraine juge toujours inacceptable le règlement prévu à Minsk. Et la Russie reste sur la voie qu'elle a tracée en 2014 : elle n'envisage aucune discussion sur la Crimée et soutient les deux régions séparatistes – on estime à 3 000 le nombre de militaires russes présents sur leur sol¹. Sa proposition, en septembre 2017, de déployer des forces de maintien de la paix de l'ONU sur la ligne de front et sa décision, en décembre, de se retirer du JCCC (Joint Center for Control and Coordination) russo-ukrainien semblent avant tout destinées à figer la situation. A ce jour, rien ne semble indiquer que le Kremlin ait cessé de penser l'Ukraine en termes de souveraineté limitée, ni qu'il s'oriente vers l'arrêt d'une action hybride qui la déstabilise.

La rupture entre les deux Etats s'aggrave. La Russie ne représentait plus en 2016 que 11,6 % du commerce extérieur de l'Ukraine². Kiev renforce les contrôles à ses frontières avec son voisin (contrôle biométrique des passeports depuis janvier 2018). Entre les territoires séparatistes et le reste du pays, le fossé s'est creusé en février-mars 2017 du fait de la reconnaissance par Moscou de la validité des documents d'identité émis par les séparatistes, du blocus des voies ferrées dans l'est du pays, puis de l'interdiction par Kiev de toute circulation de marchandises au-delà de la ligne de contact.

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

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

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

Un espace, deux processus d'intégration

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

Le conflit russo-ukrainien n'a pas fait éclater l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) et n'a pas empêché la création en janvier 2015 de l'Union économique eurasiennne, mais il complique un processus d'intégration, déjà complexe, qui ne concerne qu'un nombre limité de pays. L'Azerbaïdjan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan se tiennent toujours à l'écart de ces institutions auxquelles les trois Etats associés à l'UE n'ont pas non plus adhéré. En 2017, l'UEE a enregistré certains progrès : signature d'un nouveau code douanier (qui est soumis à la ratification des Etats membres), élargissement des compétences de la Commission économique (l'organe exécutif de l'Union), négociations commerciales avec plusieurs pays dont l'Inde, l'Iran, la Chine et Singapour, etc⁵. Les Etats membres retrouvent en outre le chemin de la croissance : en octobre 2017, celle de la Russie était estimée par le FMI à 1,8 % pour 2017 et à 1,6 % pour 2018, celles du Kazakhstan, du Kirghizstan et de l'Arménie aux alentours de 3 %, celle du Bélarus à 0,7 %⁶. L'Union économique eurasiennne reste cependant vulnérable. Au cours des deux dernières années, les échanges commerciaux et les flux d'investissements directs étrangers en son sein ont fortement chuté. Les échanges intrazone ne représentaient en 2016 que 6,8 % du commerce extérieur total de ses membres⁷. Et des

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

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

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

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

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

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

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

Les actions russes en Ukraine pèsent toujours sur ces processus d'intégration. Au Bélarus, leur impact perdure. Depuis 2014, Minsk éprouve à l'égard de son grand voisin une forte méfiance qui l'a amené à infléchir ses politiques intérieure et extérieure. Le pays cherche à rester neutre, repoussant la demande russe d'installer sur son territoire une nouvelle base militaire, il met en place une politique de « bélarussisation douce » qui vise à conforter son identité et par là sa souveraineté, et opère un rapprochement mesuré, mais significatif avec l'UE⁸. D'autres facteurs, notamment économiques, freinent les évolutions. La Russie est sortie de la récession, mais elle n'a toujours pas mené à bien les réformes structurelles nécessaires à la diversification de son économie. Le résultat est qu'elle n'a pas le dynamisme qui lui permettrait de jouer le rôle de locomotive régionale, et qu'au fil du temps ses parts de marché se sont sensiblement réduites : en 2016, elle ne restait le premier partenaire commercial que du Bélarus, de l'Arménie et du Tadjikistan et ne représentait plus qu'entre 7,2 % (Turkménistan) et 20,5 % (Kazakhstan) du commerce des autres pays de la zone.

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

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

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

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

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

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

(Re)configurations internationales en cours

La crise en Ukraine contribue aux (re)configurations internationales en cours. La montée en puissance de la Chine et les conflits au Moyen-Orient en sont les autres grands facteurs structurants. Depuis 2014, la conflictualité russo-occidentale est à l'origine d'une nouvelle donne qui se répercute en Eurasie. Dans les pays européens, en particulier dans les Etats baltes et en Pologne, et aux Etats-Unis, la Russie est à nouveau perçue, selon les cas et à des degrés divers, comme un défi, un risque ou une menace⁹. A Moscou, les Etats-Unis sont accusés de déstabiliser le système international, et l'UE d'être hostile à la Russie. Des coopérations nées d'intérêts communs perdurent. L'Union européenne reste, on l'a vu, de loin le premier partenaire économique et commercial de la Russie, et le dialogue politique n'a jamais été interrompu. Mais les tensions dominent les relations. En 2017, les sanctions à l'encontre de la Russie ont été prorogées par l'UE comme par les Etats-Unis. L'élection de Donald Trump n'a pas débouché sur une amélioration des relations entre Moscou et Washington, et les soupçons d'ingérence russe dans le processus électoral américain tout comme la décision du président Trump en décembre 2017 d'autoriser la livraison d'armes létales à l'Ukraine la rendent improbable dans un avenir proche. Entre l'est et l'ouest de

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

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

La progression de l'influence chinoise en Eurasie a été spectaculaire ces dernières années. Aujourd'hui la tendance est à la diversification. Bien qu'en net recul au Kazakhstan et au Tadjikistan, les positions de la Chine restent très fortes en Asie centrale – en 2016, elle était le premier partenaire commercial du Turkménistan (elle représentait 44 % de son commerce extérieur et 69,6 % de ses exportations), du Kirghizstan et de l'Ouzbékistan. L'élément nouveau est que la menace terroriste à laquelle elle est confrontée (recrudescence depuis 2013 des attentats sur son territoire et à l'étranger) et l'instabilité de son voisinage (Afghanistan) la conduisent à se préoccuper davantage de la protection des investissements effectués et à venir, notamment dans le secteur énergétique et dans le cadre du projet OBOR. La signature en septembre 2016 d'un accord avec le Tadjikistan sur la construction de onze avant-postes sur la frontière tadjiko-afghane et l'attention accrue portée à la Conférence pour l'interaction et les mesures de confiance en Asie (CICA), forum qu'elle préside jusqu'en 2018, sont des manifestations de sa volonté d'être désormais acteur de la coopération sécuritaire régionale¹⁰. Le partenariat russo-chinois contribue à une réorientation d'une partie de l'Eurasie vers l'Asie et tient toujours une place centrale dans la stratégie globale du Kremlin. Le projet de « grand partenariat eurasiatique ouvert à tous les Etats d'Asie et d'Europe » développé par Vladimir Poutine le 17 juin 2016 à Saint-Pétersbourg, a pris le pas sur celui très présent dans les années 2000 d'une « grande Europe sans ligne de partage ». S'il est un indéniable succès de la politique étrangère du Kremlin, ce partenariat reste ambivalent. Face à la Chine, la Russie est de moins en moins dans une position d'égal à égal. De surcroît, si les enjeux géopolitiques, économiques et commerciaux de leur relation sont essentiels pour Moscou, ils le sont beaucoup moins pour Pékin.

Une autre réorientation, de nature différente, s'opère vers le Moyen-Orient. Celui-ci est au cœur de l'action extérieure de la Russie qui a réussi en quelques années à revenir dans cette région sur le devant de la scène. Mais pour des raisons liées à la guerre civile en Syrie, à la lutte contre Daech, à la montée de l'islam radical et du terrorisme, à l'instabilité en Afghanistan, il tient une place croissante dans les préoccupations des Etats de l'Eurasie. « Le terrorisme international et l'extrémisme » ont été désignés le 30 novembre 2017 par les Etats membres de l'OTSC comme la première des menaces auxquelles ils sont confrontés¹¹. Le retour de combattants russes, centra-asiatiques et autres, qui étaient partis rejoindre l'« Etat islamique » (ils sont estimés à plusieurs milliers) inquiète les gouvernements des pays de la région, qui sont des cibles pour des groupes djihadistes venant du Moyen-Orient. La Russie a à nouveau été victime d'attentats en 2017 (à Saint Pétersbourg en avril et en décembre).

*

* *

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

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

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

L'Eurasie



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